

SOMMAIRE

Pages

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 13 juin 2001..... I - 1

I	- LES FONDEMENTS DES PRÉCONISATIONS	3
A	L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES IMPLIQUE UNE AUTONOMIE FISCALE LOCALE FORTE.....	3
1.	Certains voudraient réduire l'autonomie financière locale à l'autonomie de dépense.....	3
2.	En fait l'autonomie fiscale est un élément essentiel de l'autonomie locale.....	3
B	L'AUTONOMIE FISCALE NE VA PAS SANS CONTREPARTIE.....	4
1.	Elle implique une bonne assise des impôts locaux	4
2.	Elle impose des contraintes de transparence et de lisibilité	4
3.	Elle rend nécessaires des mécanismes régulateurs de la pression fiscale locale	5
4.	Elle est indissociable de dispositifs correcteurs des inégalités	5
5.	Elle doit se concilier avec une discipline collective	5
C	L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FRANÇAISES EST ENCORE RÉELLE MAIS MENACÉE.....	5
1.	Une autonomie financière encore réelle	5
2.	Une autonomie financière cependant menacée.....	6
D	IL FAUT ÉVITER DE FAUSSES SOLUTIONS.....	8
1.	Les amputations fiscales compensées.....	8
2.	Le remplacement des impôts locaux par un partage des impôts d'Etat.....	9
3.	La spécialisation fiscale territoriale	9
4.	La création de nouveaux impôts sur les activités	10
5.	La révision de la valeur locative.....	11
6.	Les scénarii extrêmes pour la taxe professionnelle	11
II	- LES PRÉCONISATIONS	12
A	IL EST NÉCESSAIRE D'INSTAURER DES RÈGLES DU JEU PLUS RIGOUREUSES DANS LES RELATIONS ETAT - COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	12
1.	Mettre en place un véritable observatoire des finances locales	12
2.	Renforcer les obligations de transparence des collectivités.....	13
3.	Organiser de façon plus institutionnalisée la concertation entre l'Etat et les collectivités	13

4. Négocier avec les collectivités des objectifs de régulation globale des finances publiques.....	14
5. Fixer des mécanismes objectifs d'évolution des concours de l'Etat	14
6. Compenser équitablement les transferts de compétences	14
7. Améliorer la contractualisation	14
8. Renforcer la concertation pour les dépenses contraintes	15
9. Accompagner la décentralisation par la déconcentration de l'Etat	15
10. Consolider les bases juridiques de l'autonomie financière des collectivités locales	15
B - IL FAUT CONFORTER L'AUTONOMIE FISCALE LOCALE	16
1. Respecter quelques principes directeurs.....	16
2. Moderniser les impôts locaux.....	16
3. Choisir des compensations fiscales pour les transferts de compétences.....	20
C - IL EST URGENT DE SIMPLIFIER ET D'INTENSIFIER LA PÉRÉQUATION FINANCIÈRE	20
1. Simplifier et clarifier les circuits des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales	21
2. Se fixer des objectifs de péréquation volontaristes au sein de la DGF	21
3. Améliorer les critères de péréquation	22
4. Responsabiliser l'intercommunalité	23
5. Responsabiliser les régions.....	23
D - L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DOIT ÊTRE PLUS PARTICULIÈREMENT RENFORCÉE AU NIVEAU DES RÉGIONS ET DE L'INTERCOMMUNALITÉ	23
1. Conforter l'intercommunalité	23
2. Conforter la région	25
CONCLUSION.....	27
ANNEXE A L'AVIS.....	29
SCRUTIN.....	29
DÉCLARATIONS DES GROUPES.....	31

RAPPORT présenté au nom de la section des finances par M. Jean-Pierre Brunel, rapporteur ..II - 1

INTRODUCTION.....	9
CHAPITRE I - L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EST UNE NOTION COMPLEXE.....	13
I - LA NOTION D'AUTONOMIE FINANCIÈRE	13
A - LES FONDEMENTS.....	13
1. Autonomie financière et autonomie locale	13
2. Justifications de l'autonomie financière et de l'autonomie locale ..	14
3. Fondements juridiques de l'autonomie financière	16
B - LE CONTENU.....	17
1. L'autonomie des ressources.....	17
2. La liberté d'affectation des ressources	18
3. La liberté de gestion de la trésorerie.....	18
4. La maîtrise du budget	19
5. La libre gestion du patrimoine.....	19
6. La libre tarification et l'externalisation des services	20
7. L'autonomie théorique et l'autonomie réelle.....	20
C - LA DIVERSITÉ SELON LES COLLECTIVITÉS	20
1. Les incidences variables d'un même phénomène financier.....	20
2. Des évolutions différentes selon la catégorie de collectivité	21
3. La tutelle et l'interdépendance des collectivités	21
4. L'équilibre général des finances publiques	22
D - LES LIMITES INHÉRENTES À L'AUTONOMIE FINANCIÈRE ET FISCALE	22
1. Les inégalités.....	22
2. Des distorsions économiques.....	23
3. L'incidence de la catégorie de collectivités.....	24
II - L'AUTONOMIE FISCALE, ÉLÉMENT ESSENTIEL DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE	24
A - L'AUTONOMIE FINANCIÈRE RÉDUITE À L'AUTONOMIE DE DÉPENSE	24
1. L'autonomie fiscale est toujours relative.....	24
2. Ses inconvénients sont aggravés en France	25
3. Ses fondements juridiques sont incertains	26
4. L'autonomie de dépense assise sur des dotations présente quelques avantages.....	27
B - PAS DE RÉELLE AUTONOMIE FINANCIÈRE SANS AUTONOMIE FISCALE.....	28
1. Des marges de manœuvre multiples	28
2. Des avantages irremplaçables.....	29
3. Les conditions de son efficacité économique et sociale	30

CHAPITRE II - DES ÉVOLUTIONS CONDUISANT À UNE AUTONOMIE FINANCIÈRE AUJOURD’HUI RÉELLE MAIS FRAGILE	33
I - L’INCIDENCE DES INTERVENTIONS DE L’ÉTAT	33
A - L’OBJECTIF D’UNE GESTION LOCALE PLUS EFFICACE	33
1. Une nouvelle comptabilité pour les communes	33
2. Les incitations à l’intercommunalité	34
3. Les assouplissements dans la gestion de la trésorerie.....	35
4. Le développement de l’appel à la concurrence.....	35
5. La banalisation du financement des investissements.....	36
B - L’OBJECTIF DE LA RÉDUCTION DES INÉGALITÉS.....	36
1. Les inégalités de la fiscalité locale	36
2. Les ajournements de réformes cohérentes	38
3. L’accumulation de mesures partielles	39
4. Des mesures de péréquation complexes	40
C - L’OBJECTIF DE L’EMPLOI ET DU DÉVELOPPEMENT	42
1. La réduction des droits de mutation.....	42
2. Les exonérations fiscales pour les entreprises dans les zones défavorisées	42
3. La suppression de la part salariale de la base de la taxe professionnelle	42
D - L’OBJECTIF DU RENOUVELLEMENT DES NORMES TECHNIQUES.....	43
E - L’OBJECTIF DE L’ENCADREMENT DE LA GESTION DU PERSONNEL TERRITORIAL.....	44
F - L’OBJECTIF DE LA SAUVEGARDE DES FINANCES DE L’ÉTAT	44
1. Le poids croissant des concours aux collectivités territoriales	44
2. Les mesures pour freiner les concours financiers.....	45
3. L’intensification des transferts de charges.....	47
II - LA MAÎTRISE DES GESTIONS LOCALES.....	49
A - UNE MODÉRATION RÉCENTE DES RECRUTEMENTS.....	49
B - UNE GESTION ACTIVE DE LA DETTE.....	49
C - UN TASSEMENT DES AUTRES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	50
D - UNE MODULATION DES POLITIQUES D’INVESTISSEMENT EN FONCTION DES SITUATIONS FINANCIÈRES.....	50
E - UNE MODÉRATION DES POLITIQUES D’EMPRUNT	51
F - UNE FAIBLE CONTRAINTE SUR LA POLITIQUE FISCALE.....	51

III - UNE AUTONOMIE RÉELLE MAIS FRAGILE	52
A - LES MANIFESTATIONS RÉCENTES D'UNE AMÉLIORATION FINANCIÈRE	52
B - UNE AUTONOMIE FISCALE MENACÉE	52
C - D'IMPORTANTES INÉGALITÉS DE SITUATIONS FINANCIÈRES	55
D - UNE INTERCOMMUNALITÉ EN PROGRÈS.....	55
E - UN CERTAIN REcul DE RESPONSABILITÉ DÉMOCRATIQUE	56
1. Le relâchement du lien fiscal local.....	56
2. Une opacité croissante du système des finances locales.....	57
F - UNE COMPLEXITÉ PARALYSANTE	57
CHAPITRE III - LE CONTEXTE INTERNATIONAL ET EUROPÉEN.59	
I - L'IMPACT CROISSANT DU CONTEXTE INTERNATIONAL SUR LES FINANCES LOCALES FRANÇAISES	59
A - DES CONTRAINTES ACCRUES	59
1. L'interdépendance économique et financière des pays se développe.....	59
2. Ces contraintes financières de l'Etat se répercutent de plus en plus sur les collectivités territoriales	61
3. Des effets complémentaires affectent les marges de manœuvre.....	62
B - UNE INTENSIFICATION DE LA CONCURRENCE TERRITORIALE	63
1. Les facteurs d'intensification.....	63
2. Les conséquences sur les finances locales.....	64
C - L'UNION EUROPÉENNE, ACTEUR DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	64
1. L'édiction de contraintes nouvelles	64
2. Les aides européennes	66
II - ÉLÉMENTS INSTRUCTIFS DES FINANCES LOCALES EN EUROPE	66
A - PARTAGE DES RESSOURCES ET PÉRÉQUATION.....	67
1. Transfert ou partage d'impôts et autonomie fiscale.....	67
2. Dispositifs systématiques de partage des ressources entre les collectivités	68
3. Commentaires.....	77
B - MÉCANISMES FISCAUX	78
1. La nature des impôts locaux	78
2. Le niveau d'autonomie fiscale.....	80

C - DES SYSTÈMES FINANCIERS LOCAUX EN ÉVOLUTION.....	83
1. Des mutations fiscales significatives	83
2. La péréquation en question.....	85
3. La régulation globale des finances publiques à l'ordre du jour	86
III - LES SPÉCIFICITÉS DU SYSTÈME FRANÇAIS DES FINANCES LOCALES.....	87
A - UNE STRUCTURE TERRITORIALE DÉSÉQUILBRÉE.....	87
B - UN RÉFLEXE D'UNIFORMITÉ.....	88
C - UNE AUTONOMIE FINANCIÈRE RELATIVEMENT LARGE....	88
D - UN SYSTÈME FINANCIER LOCAL INÉQUITABLE.....	89
CHAPITRE IV - LES FACTEURS DU CONTEXTE NATIONAL QUI VONT PESER SUR L'AUTONOMIE FINANCIÈRE LOCALE.....	91
I - LA MARGE DE MANŒUVRE SUR LES DÉPENSES RISQUE DE SE RÉDUIRE.....	91
A - LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE PERSONNEL RESTERA DIFFICILE	91
1. Des opportunités.....	91
2. Des charges potentielles	92
B - LES AUTRES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT CONSTITUENT DES SOURCES D'ÉCONOMIES PLUS FAIBLES.....	95
1. La grande période de réduction des frais financiers est révolue	95
2. La marge sur les autres dépenses de fonctionnement s'est réduite	95
C - PLUSIEURS FACTEURS SERONT DÉTERMINANTS POUR LES INVESTISSEMENTS	96
1. Le poids croissant du stock d'équipements accumulés.....	96
2. Le renforcement des exigences en matière de normes.....	97
3. La dynamique de l'urbanisation, de la démographie et de la croissance.....	98
4. Un contexte financier plus favorable.....	99
D - LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES POURRAIENT PESER LOURD	100
1. Remarques d'ordre général.....	100
2. Les universités.....	101
3. Les ATOS.....	102

4. La médecine scolaire	103
5. La formation professionnelle.....	103
6. Les routes et autoroutes	105
7. La régionalisation ferroviaire	106
8. Les ports non autonomes relevant de l'Etat.....	108
9. Les équipements multimodaux	109
10. Les investissements hospitaliers.....	110
E - L'AMÉLIORATION DU STATUT DE L'ÉLU POURRA CONSTITUER UNE CHARGE FINANCIÈRE SIGNIFICATIVE	110
1. La probabilité d'une amélioration s'accroît.....	110
2. La charge financière peut être lourde	111
F - LE PARC DE LOGEMENTS SOCIAUX PRÉSENTE DES RISQUES POTENTIELS.....	111
G - L'ALLOCATION PERSONNALISÉE À L'AUTONOMIE IMPLIQUE UN EFFORT ACCRU DES DÉPARTEMENTS.....	113
II - DE NOMBREUX FACTEURS JOUANT DE FAÇON CONTRADICTOIRE PÈSERONT GLOBALEMENT SUR LES RECETTES	113
A - LA FRAGILITÉ DE L'AUTONOMIE FISCALE	113
1. Les défauts actuels des impôts locaux	113
2. Les risques de la spécialisation fiscale territoriale.....	117
3. L'impact des compensations de transferts de compétences.....	117
B - LE POIDS DES CONTRAINTES DE L'ÉTAT	118
1. Le souci de régulation globale des finances publiques impose des limites financières.....	118
2. La montée des concours les rend plus vulnérables	119
3. Il existe différentes perspectives de régulation des concours	119
C - LE DÉVELOPPEMENT PRÉVISIBLE DES TRANSFERTS D'AUTONOMIE FINANCIÈRE	120
1. La montée de l'intercommunalité	120
2. Les progrès de la péréquation.....	121
3. L'accroissement de la concurrence territoriale.....	122
D - LES PROGRÈS DE LA CONTRACTUALISATION	122
1. Les vecteurs de développement.....	122
2. Un mouvement largement engagé pour les années à venir	123
3. Des voies nouvelles	123
E - LES EFFETS DE LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE.....	123
1. Des marges de manœuvre fiscale	123
2. Le freinage des dépenses sociales	124
3. La meilleure santé des satellites	124

**CHAPITRE V - LES ÉLÉMENTS À PRENDRE EN COMPTE POUR
CONFORTER L'AUTONOMIE FINANCIÈRE LOCALE
DANS LE RESPECT DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL 125**

I	- L'AUTONOMIE FINANCIÈRE APPELLE UNE TRANSFORMATION DES RÈGLES DU JEU DANS LES RELATIONS AVEC L'ÉTAT	125
A	- LE SYSTÈME ACTUEL D'INFORMATION ET DE CONCERTATION SUR LES FINANCES LOCALES EST INSUFFISANT	125
	1. Un système d'information à améliorer	125
	2. Une absence de concertation institutionnalisée	126
B	- L'AUTONOMIE FISCALE N'EST PAS VRAIMENT PROTÉGÉE	127
	1. Imprécisions de la Constitution et du Conseil constitutionnel	127
	2. Thèse de la dissociation	127
	3. En attente de garantie	127
C	- LES MÉCANISMES D'ÉVOLUTION DES CONCOURS DE L'ÉTAT SONT INSATISFAISANTS	128
	1. Une complexité arbitraire	128
	2. Une instabilité pénalisante	128
	3. Un des facteurs de régulation positif : la réforme	128
D	- LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES NÉCESSITENT DES COMPENSATIONS ADAPTÉES	129
	1. Les limites de la compensation minimale	129
	2. La nécessité d'une indexation objective	129
	3. La voie de la compensation fiscale	129
E	- LA CONTRACTUALISATION N'EST PAS GARANTIE	129
	1. Un rôle important	129
	2. Une formule encore insatisfaisante	130
F	- IL N'Y A PAS ASSEZ DE CONCERTATION SUR LES DÉPENSES « CONTRAINTES »	130
	1. Une implication insuffisante dans la définition des règles juridiques et financières régissant le personnel public territorial	130
	2. Une insuffisante association en amont de l'élaboration des normes	130
G	- L'ÉTAT DOIT ACCOMPAGNER LA DÉCENTRALISATION PAR UNE RÉELLE DÉCONCENTRATION	131
H	- L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DEVRAIT ÊTRE MIEUX GARANTIE JURIDIQUEMENT	131

II	- L'AUTONOMIE FINANCIÈRE LOCALE IMPLIQUE DE RENONCER À LA RECENTRALISATION FISCALE.....	132
	A - UNE SOLUTION DE FACILITÉ : LA RECENTRALISATION RAMPANTE.....	132
	1. L'amputation progressive compensée.....	132
	2. Les avantages qu'on lui attribue.....	132
	B - LES RISQUES POUR LA COLLECTIVITÉ NATIONALE.....	133
	1. Risques pour les collectivités.....	133
	2. Perte d'une partie des avantages de la décentralisation.....	133
	3. Risques pour l'Etat.....	133
III	- L'AUTONOMIE FINANCIÈRE APPELLE UNE TRANSFORMATION DE LA FISCALITÉ LOCALE.....	134
	A - CONTRAINTES À INTÉGRER DANS TOUTE RÉFORME.....	134
	1. Des impératifs d'équité et de transparence.....	134
	2. Des contraintes de régulation globale.....	134
	3. Des amortisseurs à prévoir.....	134
	4. Des impôts plus rationnels.....	135
	B - DIFFÉRENTES VOIES DE RÉFORME POSSIBLES.....	135
	1. Le transfert ou le partage d'impôts d'Etat.....	135
	2. La substitution fiscale.....	137
	3. La création de nouveaux impôts sur les activités.....	137
	4. La modernisation des impôts locaux existants.....	137
	5. Les scénarii mixtes.....	144
	6. La spécialisation fiscale territoriale.....	144
IV	- L'AUTONOMIE FINANCIÈRE IMPLIQUE LA TRANSFORMATION DES MÉCANISMES ACTUELS DE TRANSFERT.....	146
	A - UNE INUTILE COMPLEXITÉ.....	146
	1. Une stratification de dispositifs complexes.....	146
	2. Des simplifications possibles.....	147
	B - UN EFFORT DE PÉRÉQUATION INSUFFISANT.....	147
	1. Des masses financières trop faibles.....	148
	2. Des objectifs peu clairs.....	148
	3. Un saupoudrage des crédits.....	149
	4. Des critères de péréquation faussés.....	149
	5. Une prise en compte retardée des évolutions démographiques.....	150
	6. Des résultats limités et incertains.....	150
	7. L'absence de transparence.....	151

V	- L'INTERCOMMUNALITÉ EST UN DES VECTEURS DU RENFORCEMENT DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE LOCALE	151
A	- LES AVANTAGES ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS DE L'INTERCOMMUNALITÉ.....	151
	1. Elle renforce l'efficacité et à terme les économies	152
	2. Elle conforte la fiscalité locale	152
	3. Elle conforte la péréquation.....	152
B	- LA NÉCESSITÉ D'INTENSIFIER LE MOUVEMENT	152
	1. L'intercommunalité au cœur de l'autonomie financière.....	152
	2. Opportunité d'un renforcement du processus.....	153
VI	- LE RENFORCEMENT DES RÉGIONS CONSTITUE UN AUTRE PILIER DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE LOCALE	154
A	- LE RÔLE CROISSANT DE LA RÉGION	154
	1. En tant que pôle de compétitivité	154
	2. En tant que pôle de programmation et de cohérence régionale	154
	3. En tant que pôle de décentralisation	154
B	- UN BESOIN ET UNE OPPORTUNITÉ DE RENFORCEMENT ..	154
	1. La défense de son autonomie financière et fiscale.....	154
	2. L'affirmation de son rôle de cohérence financière régionale	155
	3. L'émergence de l'interrégionalité.....	156
VII	- LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DISPOSENT D'AUTRES MARGES D'AUTONOMIE.....	156
A	- LES DIVIDENDES DE LA RIGUEUR DE GESTION.....	156
	1. Un meilleur pilotage financier.....	156
	2. La maîtrise des dépenses	157
B	- DE NOUVEAUX MÉCANISMES DE FINANCEMENT	158
	1. L'optimisation des ressources propres non fiscales.....	158
	2. L'appel aux usagers et au marché.....	158
	CONCLUSION.....	159
	ANNEXES.....	161
	Annexe 1 : Le poids des recettes fiscales	163
	Annexe 2 : La détérioration du lien fiscal	165
	Annexe 3 : Evolution des concours de l'Etat aux collectivités locales	167
	Annexe 4 : Evolution des quatre taxes : effet base et effet taux.....	169

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du 13 juin 2001**

Au cours de sa réunion du 29 février 2000, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des finances la préparation d'un rapport et d'un avis intitulé « *L'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales* »¹.

La section a désigné M. Jean-Pierre Brunel comme rapporteur.

*
* *

La première phase de la décentralisation, engagée au début des années quatre-vingt, n'avait pas comporté de réforme globale des finances locales. A la veille d'une nouvelle étape réclamée par la grande majorité des forces politiques et sociales du pays, il est apparu important au Conseil économique et social, après avoir exprimé son avis sur la « *décentralisation et le citoyen* », (avis voté le 21 juin 2000 sur le rapport de Mme Claudette Brunet-Léchenault) de faire part de ses réflexions et propositions sur « l'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales ».

En effet, l'autonomie financière est un des fondements essentiels de l'autonomie locale et fait partie de la libre administration des collectivités territoriales garantie par l'article 72 de la Constitution.

I - LES FONDEMENTS DES PRÉCONISATIONS

A - L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES IMPLIQUE UNE AUTONOMIE FISCALE LOCALE FORTE

1. Certains voudraient réduire l'autonomie financière locale à l'autonomie de dépense

En effet, ils mettent en avant certains inconvénients de l'autonomie fiscale : les inégalités qu'elle engendre, son caractère théorique pour les collectivités pauvres, les distorsions économiques possibles, la difficulté d'une régulation globale en matière de finances publiques et d'aménagement du territoire.

Parallèlement, ils font valoir les avantages d'une autonomie de dépense assise sur des dotations : une régulation globale des finances publiques facilitée et des possibilités nouvelles de péréquation financière entre collectivités.

2. En fait l'autonomie fiscale est un élément essentiel de l'autonomie locale

Elle constitue un fondement de la démocratie locale. Le lien fiscal est un facteur de responsabilisation des acteurs du développement local en permettant une confrontation directe entre les besoins et les contraintes de moyens.

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 139 voix pour et 27 abstentions (voir résultats du scrutin en annexe).

C'est aussi un instrument d'autonomie des choix locaux permettant de choisir le niveau souhaité pour les services et les initiatives de développement jugées opportunes.

L'autonomie fiscale comporte dans cette perspective des marges de manœuvre multiples : non seulement la possibilité de fixer le taux des impôts (à la hausse comme à la baisse) mais aussi le bénéfice de l'évolution spontanée des bases, l'effet de levier sur la capacité d'emprunt et l'effet « retour sur investissement » qui permettent à une collectivité dynamique de retrouver sous forme de bases nouvelles les fruits de ses efforts de développement.

L'autonomie fiscale est en définitive un facteur d'efficacité. Elle constitue une incitation au dynamisme et à la bonne gestion : l'amélioration des ressources fiscales par l'effet « retour sur investissement » facilite l'autofinancement total ou partiel des projets voire dans certains cas autorise une baisse ultérieure de la pression fiscale. Elle encourage l'analyse de l'impact économique des différents investissements locaux. Elle facilite une meilleure répartition dans le temps de l'effort financier des usagers contribuables en articulant pression fiscale, emprunt, retour sur investissement. Elle permet aussi de choisir, dans certaines limites, la répartition de l'effort entre catégories de contribuables.

B - L'AUTONOMIE FISCALE NE VA PAS SANS CONTREPARTIE

Pour permettre à l'autonomie fiscale de donner ses meilleurs effets et pour limiter au maximum certains de ses inconvénients, il est nécessaire qu'elle soit accompagnée de certaines contreparties.

1. Elle implique une bonne assise des impôts locaux

Les bases des impôts doivent être rationnelles et équitables par rapport aux ménages et aux entreprises.

L'assise territoriale des impôts doit être assez large pour limiter au maximum les distorsions économiques et sociales. Aujourd'hui, le niveau intercommunal apparaît en France plus adapté que le niveau communal, surtout pour une fiscalité assise sur les activités.

Enfin, il importe que le degré d'autonomie fiscale soit suffisant c'est-à-dire que les impôts sur lesquels la collectivité a une marge d'autonomie représentent un pourcentage significatif des ressources de fonctionnement. Il est nécessaire aujourd'hui en France de ne pas descendre en dessous du seuil atteint et même, si possible, de le relever, surtout pour les régions.

2. Elle impose des contraintes de transparence et de lisibilité

Une des contreparties de l'autonomie financière et fiscale réside dans l'obligation, pour les collectivités, de rendre des comptes non de façon purement formelle mais selon des règles et des modalités permettant un véritable débat public et donc un réel contrôle des citoyens, non seulement sur la régularité mais également sur l'efficacité de la gestion.

3. Elle rend nécessaires des mécanismes régulateurs de la pression fiscale locale

Par rapport aux impôts assis sur les activités économiques, il importe de préserver des mécanismes modérateurs, des plafonds, un lien avec les impôts sur les ménages.

Par rapport aux impôts sur les ménages, il importe de préserver le lien fiscal en évitant un trop grand nombre d'exonérations et en veillant à maintenir ou renforcer ce lien citoyen à tous les niveaux territoriaux.

4. Elle est indissociable de dispositifs correcteurs des inégalités

L'autonomie fiscale ne va pas sans inégalités. Dès lors, si l'on ne veut pas que les principes de libre administration et d'autonomie financière restent des vœux pieux pour les collectivités les plus pauvres, il importe de mettre en œuvre des mécanismes de péréquation financière efficaces et une politique d'aménagement du territoire volontariste.

5. Elle doit se concilier avec une discipline collective

L'autonomie fiscale locale implique aussi que l'Etat et les collectivités territoriales se mettent d'accord sur des règles du jeu en matière de régulation globale des prélèvements obligatoires et de l'endettement.

C - L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES FRANÇAISES EST ENCORE RÉELLE MAIS MENACÉE

1. Une autonomie financière encore réelle

Mis à part l'encadrement national des règles de la fonction publique territoriale, le rôle traditionnel du réseau du Trésor public et l'interdiction de voter un budget en déséquilibre, les collectivités territoriales françaises bénéficient d'une très large autonomie financière.

Leur marge d'autonomie fiscale, définie comme la capacité réelle et propre des collectivités à faire évoluer leurs recettes fiscales en jouant sur les taux et/ou sur les assiettes, est encore appréciable. En 1996, avec un taux d'autonomie fiscale mesuré en pourcentage des recettes locales totales hors emprunts de 54 %, la France se situait dans le peloton de tête des pays européens. Cependant, depuis 1999, de nombreuses mesures d'amputations fiscales ont modifié la donne. Selon l'étude effectuée à la demande de l'association des maires de France pour son congrès de décembre 2000, la part des recettes fiscales dans les recettes totales de fonctionnement est passée, après ces mesures (en intégrant la suppression totale de la part « salaires » des bases de la taxe professionnelle qui va en fait s'étaler jusqu'en 2003) de 60 % à 48,74 % pour l'ensemble des collectivités et de 60 % à 37,13 % pour les régions qui ont été les plus touchées. Il faut en outre préciser que cette étude n'inclut pas la récente réforme des dégrèvements relatifs à la taxe d'habitation et que les départements et les régions ont peu de prise sur les impôts indirects qui représentent environ un tiers de leur fiscalité.

Ce qui contribue enfin à la réalité de l'autonomie financière actuelle des collectivités territoriales est leur bonne santé financière qui est attestée par de nombreux indicateurs : l'épargne brute de l'ensemble des collectivités n'a cessé

d'augmenter depuis 1994 (140,5 milliards de francs en 1998 soit 21,34 milliards d'euros) ; un processus de désendettement a commencé en 1997 ; l'année 2000 a été la quatrième année consécutive de limitation de la croissance des taux des impôts locaux ; on assiste à une relance des investissements publics locaux (+ 8,5 % en 2000 et + 2,3 % en 2001 d'après les budgets primitifs). La croissance économique devrait contribuer, dans les années à venir, à préserver cette santé financière globale qui ne doit cependant pas occulter l'existence de profondes inégalités entre collectivités.

2. Une autonomie financière cependant menacée

2.1. La marge de manœuvre sur les dépenses risque de se réduire

Malgré le dynamisme constant des dépenses de personnel de la fonction publique (effet GVT notamment), la possible augmentation des cotisations de retraite (en raison d'une dégradation continue du rapport cotisants/pensionnés), la pérennisation des emplois jeunes, il existe plusieurs facteurs qui devraient permettre sinon de faire des économies au moins de réorganiser les services et d'augmenter ainsi l'efficacité et la qualité des prestations. On peut à cet égard citer : l'accélération des départs à la retraite surtout à partir de 2006, l'intercommunalité, les probables transferts de compétences, internet, les 35 heures.

La grande période de baisse des frais financiers est révolue : en 1999, ils ne représentent plus que 6,6 % des frais de fonctionnement des collectivités et les perspectives de nouvelle renégociation massive des taux semblent s'éloigner.

L'effort d'investissement devrait par ailleurs se développer sous l'effet conjugué du poids croissant des dépenses de maintenance et de renouvellement, le renforcement constant des exigences françaises et européennes en matière de normes, le dynamisme des besoins liés à la croissance, à l'urbanisation, à la mobilité croissante et au vieillissement de la population.

Les probables transferts de compétences à l'occasion d'une nouvelle phase de la décentralisation pourraient peser lourd (routes nationales, universités, transports ferroviaires régionaux...). Il n'est pas interdit de penser que, dans ces secteurs, même si la négociation des compensations va être serrée, les collectivités territoriales ne soient obligées d'engager un effort de rattrapage important et urgent.

On peut aussi citer les risques potentiels qui pèsent sur les collectivités du fait de l'obsolescence sociale accélérée dans certains quartiers du parc de logements sociaux.

Enfin, de nouvelles dépenses « liées » voient le jour : l'allocation personnalisée à l'autonomie, les progrès du statut de l'élu...

2.2. L'autonomie fiscale apparaît menacée

Cette menace provient d'abord des défauts actuels des impôts locaux.

La notion de valeur locative cadastrale sur laquelle sont assises la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés bâties est complexe, établie, suivant une procédure tout aussi complexe et a peu de rapport avec la réalité du marché d'autant plus que les valeurs en vigueur aujourd'hui n'ont pas été révisées depuis 1970.

Cette situation et les inégalités qu'elle engendre fragilisent de plus en plus ces deux impôts. Les dispositifs de dégrèvements mis en place ne sont que des palliatifs qui ne s'attaquent pas à la racine du mal.

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères souffre également d'être assise sur la valeur locative cadastrale mais aussi du fait de répartir suivant cette même clef la taxe entre ménages et activités, alors que les consommations réelles sont très différentes pour une même valeur locative.

Quant à la taxe professionnelle, l'injustice et l'irrationalité économique de son mode de répartition entre les entreprises ont été aggravées par la suppression de la part « salaires » de ses bases.

La menace sur les impôts locaux provient aussi des tentations de « simplification » par amputations fiscales progressives qui, au nom de la spécialisation fiscale, s'attaquent successivement aux différentes parts territoriales des taxes locales (part départementale de la taxe d'habitation, part régionale de la taxe foncière sur les propriétés bâties, part départementale de la taxe professionnelle). Jusqu'ici, les amputations n'ont été compensées que par des dotations.

Enfin, une autre menace pour l'autonomie fiscale procède des perspectives de compensation des éventuels nouveaux transferts de compétences. Dans la mesure où les compensations seraient effectuées sous forme de dotations, la part des impôts locaux dans les recettes totales hors emprunts reculerait. Pour les régions (sur la base des comptes 1997, dans l'hypothèse d'une réforme de la taxe professionnelle menée à son terme), cette part passerait de 36 % à 29,7 % pour 15 milliards de francs (soit 2,29 milliards d'euros) de transferts. Pour les départements, le ratio passerait de 43 % à 39,8 % pour le même volume de transferts.

2.3. L'Etat risque de répercuter ses contraintes sur les collectivités territoriales

Une double série de préoccupations financières de l'Etat va impacter fortement les collectivités locales dans les années à venir. Il s'agit d'abord sur le plan global de respecter les engagements européens de la France et ses objectifs sur les déficits, l'endettement public et la réduction des prélèvements obligatoires. Il s'agit ensuite de régler les contraintes du budget de l'Etat pris en étau entre la volonté de réduire son déficit et son endettement et celle de réduire ses prélèvements. Ces préoccupations débouchent sur un souci légitime de régulation globale des finances publiques et la tentation plus discutable de porter atteinte aux concours dus aux collectivités locales.

Même si l'Etat a pris des engagements globaux pour l'ensemble des finances publiques y compris les finances locales, il n'a pas le pouvoir d'agir directement sur ces dernières (à part l'interdiction des déficits) sauf à amputer les impôts locaux et à maîtriser la croissance des compensations et des différentes dotations. On assiste ainsi à la progression des dégrèvements et des exonérations, à leur forfaitisation progressive (cf. récemment l'exemple de la compensation de la suppression de la part « salaires » des bases de la taxe professionnelle) voire à leur intégration programmée dans l'enveloppe normée des dotations soumises à régulation.

D - IL FAUT ÉVITER DE FAUSSES SOLUTIONS

De nombreuses pistes de réformes financières ont été soumises au débat public ces dernières années dont certaines apparaissent illusoires, ne respectant pas l'autonomie fiscale locale, voire dangereuses ou bien limitées et insuffisantes.

1. Les amputations fiscales compensées

Cette démarche est mise en œuvre depuis longtemps et la substitution du contribuable national au contribuable local a fortement progressé.

Pour l'Etat, il s'agit de réaliser de la façon la plus indolore le transfert de charges vers les contribuables nationaux sans transfert de charges entre collectivités, au moins dans un premier temps, ni entre contribuables locaux (ou le moins possible).

Il s'agit aussi d'agir directement sur le niveau des prélèvements obligatoires moins actuels que futurs (en supprimant l'effet croissance autonome des bases).

Certains font valoir que l'augmentation de la masse des concours de l'Etat devrait favoriser à terme plus de péréquation financière entre collectivités.

En fait, ce processus de recentralisation fiscale est dangereux à plusieurs titres.

La dépendance croissante des collectivités par rapport aux dotations et aux compensations les rend financièrement vulnérables. Par ailleurs, la perte d'autonomie fiscale rend plus coûteuse et plus risquée la politique locale d'emprunt.

La transformation progressive des élus en gestionnaires de dépenses et non plus en entrepreneurs locaux les déresponsabilise et peut les transformer en porte-parole des revendications des usagers - électeurs avec lesquels leur lien fiscal est de plus en plus distendu. Les élus et les équipes les plus performantes risquent d'être pénalisés en ne retrouvant plus le retour sur investissement, sous forme de nouvelles bases fiscales.

Dans un contexte de contestation de l'impôt, le fait de recentraliser la pression fiscale à un moment où on décentralise davantage les décisions de dépense risque de se révéler un mauvais calcul politique. L'Etat pourrait ainsi se retrouver seul face à un front uni de revendications des citoyens appuyées par les élus locaux alors qu'il s'est engagé à baisser les prélèvements obligatoires.

2. Le remplacement des impôts locaux par un partage des impôts d'Etat

Il importe de rappeler que la formule des impôts partagés, dont l'assiette et les barèmes sont uniformes et le produit réparti entre différents niveaux de collectivité, du type de la TVA allemande, ménage très peu de place pour l'autonomie fiscale locale. La formule des impôts cédés, prélevés et réglementés par le pouvoir central mais entièrement ristournés à un niveau territorial inférieur, souffre des mêmes limites.

La seule formule de partage fiscal qui respecte plus largement l'autonomie fiscale locale est celle des impôts conjoints dont l'assiette est définie au niveau de pouvoir supérieur mais par rapport à laquelle les niveaux de pouvoir inférieurs peuvent voter des taux additionnels plus ou moins encadrés. Pour ces impôts, l'assiette est territorialisée. C'est le cas de l'impôt sur le revenu en Espagne.

Très peu d'impôts d'Etat en France se prêtent au mécanisme des impôts conjoints :

- les impôts sur les biens et services (TVA, taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)) ne peuvent avoir des taux locaux différenciés, conformément à la réglementation communautaire (directive de février 1992 sur les produits soumis à assise) et cette différenciation serait en outre de nature à engendrer des distorsions (délocalisation artificielle d'achats) ou des inégalités de produits trop accentuées (TIPP) ;
- les droits de mutation à titre gratuit par décès qui sont dus sur le lieu de résidence du décédé pour l'ensemble de son patrimoine sont très concentrés (huit départements totalisent 45 % du produit) et peuvent donc difficilement servir de base à des impôts conjoints ;
- l'impôt sur les sociétés ne se prête pas du tout à des taux additionnels multiples et localisés, ni sur le plan technique, ni sur le plan économique (distorsions en tous genres) ;
- les seuls impôts qui se prêteraient à l'exercice sont les impôts sur le revenu ou les gains en capital des personnes physiques mais on pense plus ici à un impôt nouveau ayant une base analogue à la CSG qu'à l'impôt sur le revenu.

3. La spécialisation fiscale territoriale

Cette simplification est loin d'être évidente et présente de graves inconvénients.

3.1. Ses justifications doivent être nuancées

La spécialisation permettrait de clarifier aux yeux des contribuables les impôts locaux (ce que l'on paye, à qui). En fait, la spécialisation ne règle pas de nombreux facteurs d'opacité :

- l'obscurité et l'irrationalité des bases de chaque impôt, aggravées par des règles complexes d'exonérations, de cotisations minimales, de plafonds, etc. ;

- la répartition complexe des responsabilités entre les niveaux territoriaux et donc l'utilisation des impôts ;
- la distinction entre l'effet base et l'effet taux dans l'augmentation de l'impôt payé.

Il ne semble pas, par ailleurs, qu'il faille tenir le même raisonnement pour les ménages et les entreprises. Ces dernières sont mieux armées pour comprendre ce qu'elles payent et à qui. La taxe professionnelle devrait donc être moins concernée par cette volonté de spécialisation.

En outre, le paysage a déjà été simplifié par la suppression de la taxe d'habitation au niveau régional et la taxe foncière sur les propriétés non bâties aux niveaux régional et départemental. Il le sera encore plus avec l'extension de la taxe professionnelle unifiée.

Enfin, il faut constater que la superposition du pouvoir fiscal de plusieurs niveaux de collectivité sur le même impôt existe dans plusieurs pays européens.

3.2. Elle aurait des conséquences très lourdes

Toute opération de spécialisation fiscale territoriale par échange d'impôts entre niveaux territoriaux ou par neutralisation de telle ou telle part d'impôt pose de redoutables problèmes de transferts à un triple niveau : entre collectivités, entre contribuables d'une même catégorie et entre catégories de contribuables. Dès lors, si l'on veut compenser en tout ou partie ces transferts, on s'engage dans des dispositifs compliqués qui apportent une complexité supplémentaire (cf. le rapport de la Commission pour l'avenir de la décentralisation). La tentation est forte, pour simplifier, de procéder par amputation des parts territoriales d'impôts avec ce que cela entraîne comme réduction de l'autonomie fiscale.

Un autre danger de la spécialisation réside dans l'accroissement de la dépendance financière par rapport aux aléas d'une seule base fiscale et donc dans l'augmentation du risque fiscal. Lui-même est de nature à faire baisser le niveau de notation des collectivités et donc à renchérir le coût de leurs emprunts.

Enfin, la spécialisation aboutit à supprimer le lien entre les impôts sur les ménages et les impôts sur les entreprises qui constitue un régulateur de pression fiscale appréciable au niveau local.

4. La création de nouveaux impôts sur les activités

Face à la difficulté de réformer les impôts locaux existants et de demander plus aux impôts d'Etat, la tentation est forte d'évoquer de nouveaux impôts. Il ne semble pas que cette piste, encore embryonnaire, puisse apporter des alternatives rapides et substantielles à la fiscalité existante.

La perspective de création d'impôts nouveaux sur les activités est plus évoquée par certains comme un champ à explorer que comme une référence à des projets précis, à des travaux en cours. Les pistes suggérées concernent les domaines de l'environnement, de l'énergie, des réseaux d'information ou des transactions financières spéculatives à court terme.

Le contexte économique et social n'est pas favorable à la création de taxes nouvelles, surtout en France où le niveau des prélèvements obligatoires est parmi les plus élevés des pays développés.

On peut s'interroger enfin sur la pertinence de charger des secteurs émergents mais aussi d'asseoir des impôts sur des bases trop étroites sauf à leur faire jouer un rôle financier complémentaire, avec des taux très faibles. Ceci pourrait être le cas pour des impôts liés à l'environnement (transports, carrières, pollutions diverses...).

5. La révision de la valeur locative

La mise en œuvre nationale de la révision des bases selon les travaux déjà effectués, même s'il s'agit d'un moindre mal par rapport au statu quo, n'en comporte pas moins de nombreux inconvénients : les travaux de révision commencent déjà à dater (estimation de 1993-1994) et surtout cela ne supprime pas l'obscurité et les défauts, déjà analysés, d'une assiette fondée sur la valeur locative. Quant à la révision laissée à la libre décision de chaque commune, comme le propose la Commission pour l'avenir de la décentralisation, elle risque de pérenniser les inégalités.

6. Les scénarii extrêmes pour la taxe professionnelle

Le devenir de la taxe professionnelle est essentiel pour l'autonomie fiscale des collectivités territoriales puisqu'elle représente environ 50 % du produit des quatre taxes directes (son produit en 1999 s'élève à 148,5 milliards de francs - soit 22,56 milliards d'euros). Or son avenir est menacé. Plusieurs scénarii d'évolution sont envisageables.

L'amputation progressive de la composante « équipements et matériels » des bases ne ferait qu'aggraver les distorsions entre entreprises et secteurs économiques, tout en faisant perdre beaucoup de substance fiscale. Elle pourrait en outre déboucher sur un transfert de charges des entreprises vers les ménages.

Retenir comme base la valeur ajoutée procède d'une réelle rationalité économique dans la mesure où celle-ci est neutre par rapport à la combinaison des facteurs de production et aux différents secteurs de l'économie tout en intégrant les évolutions économiques et les capacités contributives. Par contre, elle implique une réintégration totale de la masse salariale dans l'assiette que tous les gouvernements se sont efforcés d'effacer depuis des décennies et apparaîtrait comme contraire à la politique de l'emploi (les frais de personnel représentaient 35 % de la base avant la réforme de 1999 et représenteraient 70 % avec une assiette à la valeur ajoutée).

On peut aussi évoquer le scénario proposé par le Conseil des impôts dans son rapport sur la taxe professionnelle de 1997 : la mutualisation nationale de la taxe professionnelle. Celle-ci deviendrait une taxe nationale redistribuée aux collectivités sous forme de dotations (versement représentatif de la taxe professionnelle). Il s'agirait d'une mesure brutale de recentralisation fiscale qui ne règle ni l'inéquitable répartition de la charge fiscale entre les entreprises ni la répartition des ressources ainsi collectées entre les collectivités.

II - LES PRÉCONISATIONS

Afin de conforter l'autonomie financière des collectivités territoriales, à l'occasion d'une nouvelle phase de la décentralisation, le Conseil économique et social propose un ensemble de réformes qui visent :

- à fixer des règles du jeu objectives et rigoureuses dans les relations financières avec l'Etat ;
- à conforter l'autonomie fiscale locale ;
- à simplifier et développer la péréquation ;
- à promouvoir l'intercommunalité et la région.

Il s'agit à la fois :

- d'aboutir à un dispositif fiscal plus clair, pérenne et sécurisé, équilibré par une péréquation financière plus forte et mieux ciblée ;
- de favoriser l'affirmation d'espaces locaux de développement économique et social cohérents et autonomes ;
- de mettre en place un dispositif concerté, souple mais rigoureux de régulation des finances locales.

L'ensemble des mesures proposées peuvent être mises en place de manière progressive, maîtrisée, sans bouleversements mais nécessitent détermination et continuité.

A - IL EST NÉCESSAIRE D'INSTAURER DES RÈGLES DU JEU PLUS RIGOREUSES DANS LES RELATIONS ETAT - COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Mettre en place un véritable observatoire des finances locales

Il importe de poursuivre les efforts engagés par la comptabilité publique, la DGCL et le Comité des finances locales afin de compléter le système actuel d'information sur de nombreux points :

- la vision consolidée des intercommunalités ;
- l'approche consolidée des finances des différentes collectivités et une synthèse des budgets annexes ;
- la connaissance du patrimoine local et de ses revenus ;
- le tableau synthétique de la situation et de l'activité des satellites des collectivités ;
- des données sur les dépenses par catégories avec des fourchettes moyennes de coûts ;
- des éléments de comparaison sur les services tarifés ;
- le suivi des effets de la péréquation financière ;
- une vision comparative internationale actualisée.

Il faut organiser un dispositif d'information transparent et efficace :

- en constituant avec les administrations compétentes un portail « collectivités locales » offrant un accès public et gratuit et alimenté notamment à partir des données comptables de la Direction générale de la comptabilité publique et budgétaires de la Direction générale des collectivités locales;
- en procédant à la réalisation de synthèses par ces différentes administrations ;
- en dégagant un budget d'études et de recherche adapté ;
- en élargissant les missions de suivi et de conseil du Comité des finances locales en cohérence avec le champ de ce nouvel observatoire des finances locales.

2. Renforcer les obligations de transparence des collectivités

Sur l'ensemble des éléments d'information évoqués ci-dessus, des obligations d'information plus larges qu'aujourd'hui devraient être prévues pour les collectivités territoriales. En particulier, les collectivités, leurs groupements et leurs satellites (sociétés d'économie mixte et établissements publics notamment) devraient être tenus de produire des rapports d'activité annuels respectant des formes normalisées, compréhensibles par le citoyen et bénéficiant de l'appréciation d'un organisme extérieur distinct. A ces évolutions devraient être associés les juges des comptes et le réseau de la Comptabilité publique.

3. Organiser de façon plus institutionnalisée la concertation entre l'Etat et les collectivités

Afin d'aboutir à des relations moins arbitraires et à des négociations globales régulières, en temps utile, il apparaît nécessaire de mettre en place un dispositif adapté :

- un pacte républicain, à l'occasion d'une deuxième phase de la décentralisation, pour définir de nouvelles règles du jeu financières dans une perspective pluriannuelle ;
- une conférence annuelle de la décentralisation pour la mise en œuvre du pacte ;
- un volet « collectivités territoriales » distinct au sein de la loi de finances.

Le pacte républicain dans son volet financier pourrait notamment porter sur :

- les différents concours de l'Etat et les règles d'évolution ;
- les modifications de la fiscalité ;
- les mécanismes de péréquation ;
- les compensations de transferts de compétences ;
- les objectifs de régulation globale des finances publiques.

4. Négocier avec les collectivités des objectifs de régulation globale des finances publiques

Ces objectifs devraient porter sur les objectifs globaux d'endettement et d'évolution des prélèvements obligatoires que chaque catégorie de collectivités territoriales devrait respecter. Pour les prélèvements obligatoires, à périmètre de compétences constant, on peut estimer raisonnable que les collectivités territoriales ne dépassent pas le niveau déjà atteint en pourcentage du PIB. Pour l'endettement, il serait normal que l'Etat en réduisant le sien dégage (par rapport aux engagements européens) une marge nouvelle pour celui des collectivités territoriales.

5. Fixer des mécanismes objectifs d'évolution des concours de l'Etat

Il s'agit d'éviter l'arbitraire, l'instabilité, la dépendance des collectivités par rapport aux aléas de la régulation du déficit de l'Etat. Il s'agit aussi de trouver des repères objectifs qui tiennent compte du contexte économique et social. Il s'agit enfin de simplifier les mécanismes en supprimant un enchevêtrement d'indexations partielles.

Il importe de trouver un mode d'indexation unique pour l'ensemble des dotations sous enveloppe normée. Cette indexation se substituerait donc à l'indexation actuelle de cette enveloppe (l'évolution des prix plus 1/3 de la croissance du PIB).

Il serait logique d'envisager une indexation sur l'évolution des ressources fiscales nettes de l'Etat (à périmètre budgétaire constant) sans que cela dépasse la croissance du PIB ni descende en dessous du rythme de croissance des dépenses de l'Etat. Cette indexation se cale ainsi sur la croissance économique et les possibilités objectives de l'Etat.

6. Compenser équitablement les transferts de compétences

La simple dévolution aux collectivités des moyens consacrés par l'Etat à ces compétences à la veille du transfert n'est pas forcément équitable, dans la mesure où il importe de s'assurer qu'il n'existe pas en matière d'équipements trop de retard pour l'entretien, les grosses réparations, les normes ou le renouvellement des matériels et en matière de personnel des insuffisances notoires. La compensation doit donc inclure si nécessaire un effort de remise à niveau.

Quant à son indexation, elle peut très bien s'inscrire dans la problématique générale de l'enveloppe normée décrite ci-dessus mais il apparaît plus conforme à la logique de la décentralisation d'apporter une compensation fiscale plutôt qu'une dotation indexée.

7. Améliorer la contractualisation

Les contrats de plan Etat - régions et les autres formes de contractualisation pluriannuelle entre l'Etat et les agglomérations ou les pays souffrent de certaines faiblesses liées en particulier au caractère non juridiquement garanti des engagements (du fait notamment du principe de l'annualité budgétaire), à l'insuffisance du suivi financier et de l'évaluation.

Il apparaît opportun de mettre en œuvre systématiquement une procédure, des délais et des moyens pour le suivi financier et l'évaluation. Il importe aussi de souligner l'importance de la réalisation effective de cette évaluation. Il est enfin équitable de prévoir une pénalisation financière en cas de rupture d'engagement ou de retard dans le déblocage des financements. Celle-ci pourrait s'élever à 10 % du coût du projet en cas de retrait de l'opération ou pour un retard dépassant un an.

8. Renforcer la concertation pour les dépenses contraintes

Il importe d'associer en amont les élus, représentés au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, à l'élaboration des décisions de nature à influencer sur les dépenses de personnel des collectivités.

Par ailleurs, dans le domaine des normes relatives à l'hygiène, à la santé, à la sécurité, à l'accessibilité, à la protection de l'environnement ayant un impact sur les services et équipements publics locaux, il est nécessaire, si l'Etat souhaite les modifier, qu'il associe en amont les représentants des collectivités territoriales pour débattre de l'opportunité, de l'ampleur, des délais de mise en œuvre et du financement des modifications. Cela devra se faire sur la base d'un chiffrage préalable des surcoûts engendrés.

Il serait opportun que cette concertation fasse partie des missions confiées à la Conférence annuelle de la décentralisation.

9. Accompagner la décentralisation par la déconcentration de l'Etat

La déconcentration ne saurait être une formule alternative à la décentralisation lorsque celle-ci est possible et opportune. Mais dans les domaines qui relèvent de l'Etat et qui impliquent des cohérences et des partenariats avec les interventions des collectivités territoriales, il est nécessaire que l'Etat déconcentre ses missions et ses pouvoirs avec les moyens adaptés, en renforçant la coordination de l'ensemble de ses services extérieurs.

Il importe en effet dans un contexte de développement des politiques locales concertées et intégrées, des contractualisations, que les collectivités territoriales aient en face d'elles des fonctionnaires d'Etat ayant des moyens et de réels pouvoirs de décision, gage d'efficacité, d'adaptation au terrain et de responsabilité.

Un domaine dans lequel la démarche d'expérimentation serait très opportune serait celui d'une déconcentration accompagnant un mouvement de décentralisation dans le domaine de la politique de la ville. On pourrait envisager une ou deux régions tests. Il s'agit en effet d'une politique inter-sectorielle qui appelle des décisions rapides et souples, proches du terrain.

10. Consolider les bases juridiques de l'autonomie financière des collectivités locales

Le principe de libre administration inscrit dans l'article 72 de la Constitution demande à être précisé pour asseoir de façon complète l'autonomie financière des collectivités territoriales. Par ailleurs, sans une péréquation financière suffisante, la libre administration d'une collectivité pauvre ne peut être réellement assurée. Enfin, de nouvelles contraintes de régulation globale des

finances publiques appellent une concertation organisée entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Dès lors, une nouvelle étape de la décentralisation, qui pourrait marquer un tournant institutionnel dans l'organisation de l'Etat, devrait être l'occasion de consolider les bases juridiques de l'autonomie financière locale. Certains principes devraient être posés : l'obligation d'une péréquation financière fondée sur des critères d'équité territoriale, la préservation de l'autonomie fiscale locale comme élément essentiel de l'autonomie financière, la nécessaire concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales sur la régulation globale des finances publiques.

B - IL FAUT CONFORTER L'AUTONOMIE FISCALE LOCALE

1. Respecter quelques principes directeurs

Conformément à l'analyse présentée ci-dessus sur les limites et les inconvénients d'une autonomie financière locale limitée à l'autonomie de dépense et sur les avantages d'une fiscalité locale renouée, le Conseil économique et social préconise de renoncer à tout processus de recentralisation fiscale par amputation compensée des impôts locaux ou par des transferts de compétences essentiellement compensés par des dotations.

Parallèlement, il importe que toute réforme de la fiscalité locale réponde à certains impératifs : comme il a été exposé ci-dessus, elle implique une bonne assise des impôts locaux qui doivent être équitables, rationnels et lisibles et des mécanismes permettant la régulation de la pression fiscale locale, le contrôle de la gestion locale par les citoyens, le respect des contraintes collectives nationales, les corrections des inégalités. En particulier, dans cette optique, les impôts à large assiette et à taux réduit devraient être privilégiés.

En outre, la coexistence et l'équilibre entre les impôts sur les ménages et ceux sur les activités devront être préservés.

Les réformes engagées devront aussi se faire sans augmentation de la pression fiscale globale et en étalant dans le temps les transferts de charges et de ressources.

Les préconisations qui suivent s'inspirent de ces principes.

2. Moderniser les impôts locaux

La modernisation des impôts locaux constitue le cœur de l'autonomie fiscale. Les propositions qui suivent concernent quatre impôts locaux : trois « vieilles » (la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe d'habitation, la taxe professionnelle) et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Il n'a pas semblé opportun d'aborder la question de la taxe foncière sur les propriétés non bâties compte tenu de la faiblesse de l'enjeu (en 1999, elle a rapporté 5,3 milliards de francs (soit 808 millions d'euros)) et de son imbrication avec l'ensemble des problèmes de la politique agricole.

2.1. Assoir la taxe foncière sur les propriétés bâties sur la valeur vénale des biens

La réforme que préconise le Conseil économique et social pour la TFNB est celle du changement de base : le passage à la valeur vénale déclarée et contrôlée. Cette solution a été envisagée par le Conseil des impôts dans son rapport de 1989 sur la fiscalité locale et a été reprise dans les préconisations de très nombreux spécialistes. Cette réforme présente, selon le Conseil des impôts, les avantages suivants :

- le recours aux valeurs vénales permettrait de mieux refléter, au sein de la collectivité locale, la hiérarchie des contribuables établie en fonction de leur capacité contributive ;
- psychologiquement, le concept de valeur vénale est clair, compréhensible et permettrait d'aller dans le sens d'une plus grande transparence pour le contribuable ;
- du point de vue des collectivités locales et du foncier urbain, la référence à la valeur vénale permettrait de mieux insérer la fiscalité dans les politiques urbaines en favorisant le freinage de la spéculation ou la récupération d'une partie de la plus-value ayant profité aux propriétaires fonciers en raison des aménagements urbains.

Bien entendu rien n'interdit pour les revenus modestes de mettre en place des protections si la taxe dépasse un certain pourcentage du revenu du contribuable. Par ailleurs, les fluctuations engendrées par un accès de spéculation pourraient être régulées par une adaptation des taux ou même, pour certains quartiers, une modulation des taux autorisée par l'administration, ou bien en ne révisant les déclarations que tous les trois ou cinq ans.

Du point de vue technique, la mise en place d'un système déclaratif basé sur la valeur vénale pourrait être plus opérante que l'actuel système déclaratif dans la mesure où il éviterait à l'administration une grande partie des tâches de mise à jour mais cela implique que l'administration mette en place un système de contrôle. Il faut remarquer que la valeur vénale est déjà utilisée pour d'autres opérations : expropriations, préemptions, successions, droits d'enregistrement, fichiers d'actes détenus par la DGI dans chaque département. L'administration dispose aussi de moyens de dissuasion : reprise de la déclaration pour le calcul des plus values ou des indemnités d'expropriation par exemple.

La valeur vénale est souvent utilisée par les pays étrangers comme base de leurs impôts fonciers soit à titre principal (Etats-Unis, Japon, Danemark) soit à titre complémentaire (Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Suisse).

En fait, un des principaux problèmes posés par un passage à la valeur vénale réside dans les transferts de charges entre contribuables. Là aussi des mesures d'étalement dans le temps sont envisageables.

2.2. Engager une intégration progressive du revenu dans l'assiette de la taxe d'habitation

Les injustices engendrées par les modalités actuelles de fixation des bases de la taxe d'habitation sont largement connues et reconnues et la difficulté à réviser la valeur locative n'est plus à démontrer : les transferts de charges

engendrés par cette éventuelle révision seraient d'autant plus mal acceptés que la notion de valeur locative est opaque et sujette à caution.

Afin de progresser vers une plus grande équité, il semble possible et souhaitable d'intégrer une fraction du revenu dans l'assiette de la taxe en tenant compte globalement des charges de famille. Le Conseil économique et social juge opportun d'appuyer cette orientation déjà proposée par la Commission pour l'avenir de la décentralisation. Les transferts de charges liés à cette réforme pourraient être à la fois facilement modulés et mieux justifiés auprès des citoyens.

2.3. Moderniser la taxe professionnelle

Plutôt que de supprimer, de mutualiser ou d'asseoir sur la valeur ajoutée la taxe professionnelle, le Conseil économique et social considère que cet impôt général sur les activités, difficilement remplaçable, peut et doit être modernisé suivant plusieurs orientations :

- d'abord la généralisation de la taxe professionnelle unique à toute l'intercommunalité et la perspective d'une généralisation de l'intercommunalité à tout le territoire avec une augmentation de la taille moyenne des groupements. Cette orientation permettrait de réduire nettement les écarts de taux en France et d'engager une mutualisation de la ressource entre les communes par le biais d'une mutualisation des dépenses. C'est une orientation qui prolonge le mouvement engagé par la loi du 12 juillet 1999 et ne devrait pas se heurter à de trop fortes résistances ;
- ensuite, une série d'améliorations du champ et de l'assiette de la taxe sont possibles.

Le Conseil des impôts relevait en 1997 que la taxe était acquittée par 2,1 millions de redevables, alors que 1,5 million d'entreprises en étaient exonérées. Les exigences de la réglementation européenne pourraient conduire à inscrire dans le champ de la taxe :

- certaines activités culturelles, sportives, touristiques des collectivités publiques lorsqu'elles sont réellement exercées en concurrence avec le secteur privé ;
- l'activité des ports et des installations aéroportuaires gérées par des collectivités publiques.

L'amélioration de l'assiette quant à elle devrait permettre de répondre à deux objectifs : mieux répartir la charge de l'impôt aussi bien du point de vue de l'équité que de la rationalité économique, freiner la croissance excessive des bases (plus rapide que la croissance économique) :

- pour mieux répartir la charge de l'impôt (outre l'élargissement du champ des assujettis examiné ci-dessus), il est possible d'élargir ses bases à de nouveaux éléments en abaissant bien entendu le taux afin de ne pas augmenter le produit fiscal. Afin de mieux prendre en compte l'économie réelle et son évolution, il est envisageable d'intégrer dans les bases de l'impôt les investissements immatériels qui constituent une part croissante des investissements des

entreprises. Ces investissements recouvrent notamment les éléments suivants : logiciels, fichiers et bases de données, droits audiovisuels, brevets, marques, études...

Par ailleurs, afin de mieux tenir compte des capacités contributives des entreprises, il serait possible d'introduire dans les bases une quote-part du résultat taxable au-delà d'un seuil minimal (répartie entre les établissements à la masse salariale ou au nombre de salariés). L'argument contraire suivant lequel cet élément est très fluctuant ne semble pas très pertinent : la quote-part du résultat ne pèserait pas d'un poids prépondérant dans les bases.

Pour l'ensemble de ces éléments de la base fiscale, il s'agit de rejoindre les valeurs de la comptabilité d'entreprise en particulier pour les immobilisations ;

- en outre, freiner la croissance des bases implique avant tout de freiner la progression trop rapide de leur composante « équipements et biens mobiliers » (EBM) qui occupe une part prépondérante dans celles-ci. En effet il n'est pas tenu compte de la dépréciation dans le temps des EBM. On pourrait donc envisager l'incorporation progressive des amortissements pour les nouveaux investissements. L'effet de cette mesure se ferait sentir progressivement au fur et à mesure du remplacement des équipements et biens mobiliers existants. Les règles applicables à l'amortissement, par source de simplicité, devraient être définies par référence à celles de l'imposition sur les sociétés mais le calcul des amortissements se ferait pour chaque établissement.

Ce remplacement pour les nouveaux EBM de la valeur locative par la valeur nette comptable impliquerait naturellement, pour ne pas pénaliser les nouveaux investissements, de ne retenir que 16 % de cette valeur nette comptable (coefficient appliqué à l'ensemble des EBM).

Une solution alternative consisterait à opérer un abattement proportionnel pour les investissements nouveaux ou à diminuer le coefficient de 16 % appliqué aux EBM. On pourrait ainsi adapter ce coefficient pour que les bases n'augmentent pas plus que le taux de la croissance économique ;

Bien entendu, en cas d'élargissement des bases à d'autres immobilisations, la même démarche d'amortissement ou d'abattement devrait être appliquée ;

Afin de simplifier le paysage fiscal et de freiner, sinon la croissance des bases au moins celle du produit, on pourrait en outre réserver aux régions et aux intercommunalités à fiscalité propre le droit de modifier les taux, en figeant en même temps celui des communes et des départements.

Il importe d'attirer l'attention sur le fait que des simulations fines devraient être opérées par l'administration pour mesurer l'impact de ces différentes mesures et surtout proposer des dispositifs de progressivité, des pondérations pour les différents éléments des bases et des modulations éventuelles suivant la taille des entreprises.

2.4. Assouplir les modalités de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères

Afin de porter remède aux rigidités et inégalités engendrées par la TEOM, il est préconisé de donner aux collectivités percevant cette taxe la liberté de la moduler en fonction du service rendu.

3. Choisir des compensations fiscales pour les transferts de compétences

3.1. Respecter la logique de la décentralisation

Le Conseil économique et social considère que la bonne logique de la décentralisation et de la démocratie implique qu'au transfert des compétences à un niveau territorial donné corresponde un transfert de responsabilité fiscale afin de maintenir actif le lien fiscal (élus, usagers, contribuables) et le bon fonctionnement du marché politique local.

3.2. Opter pour la compensation fiscale

Nous avons déjà montré les limites des impôts cédés ou partagés. Deux autres formules sont préférables car elles ménagent l'autonomie fiscale locale : les impôts conjoints et la substitution fiscale.

Dans le champ des impôts conjoints, il est possible d'envisager, en cas de réforme de l'impôt sur le revenu, que l'Etat, en baissant son barème, dégage un espace fiscal pour la région en compensation de transferts de compétences. Celle-ci pourrait alors décider, dans les limites prescrites, d'appliquer aux tranches du barème d'Etat des taux complémentaires.

L'Etat pourrait aussi choisir la voie de la substitution fiscale comme solution de compensation. On pourrait ainsi envisager que l'Etat baisse l'impôt sur les sociétés d'un montant équivalent à la compensation globale arrêtée et que la taxe professionnelle, une fois modernisée, soit automatiquement augmentée, via le taux, du montant nécessaire pour couvrir la quote-part régionale de compensation. Une compensation devrait être également prévue pour les entreprises qui ne sont pas soumises à l'impôt sur les sociétés.

C - IL EST URGENT DE SIMPLIFIER ET D'INTENSIFIER LA PÉRÉQUATION FINANCIÈRE

La péréquation, gage déterminant du maintien de la cohésion économique, sociale et territoriale est le complément nécessaire, indissociable de l'autonomie fiscale, qui ne permet pas à de nombreuses collectivités d'atteindre une suffisante autonomie financière. Celle-ci suppose en effet d'avoir les moyens d'offrir aux ménages et aux entreprises un niveau de services locaux correct ou du moins minimal sans un effort fiscal exorbitant. Or les collectivités locales sont confrontées à un système de dotations et de mécanismes de péréquation d'une inutile complexité et à un effort global de péréquation très insuffisant.

1. Simplifier et clarifier les circuits des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales

Les simplifications les plus urgentes et les plus utiles devraient concerner les dotations de fonctionnement et la péréquation.

La suppression du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et du fonds national de péréquation par intégration au sein de la dotation globale de fonctionnement de leurs ressources (cotisation de péréquation de la taxe professionnelle, contribution de La Poste et de France Télécom, dotations de l'Etat) et de leurs missions (dotation de développement rural, compensations temporaires de pertes de taxe professionnelle, aide aux communes en difficulté, péréquation en faveur des collectivités moins riches) permettrait de contribuer à éclaircir le paysage.

La structure de la DGF devrait être alors revue de façon à clarifier en son sein les enveloppes, les objectifs poursuivis et les mécanismes de répartition. On pourrait distinguer :

- la dotation globale de fonctionnement des départements (DGF) ;
- la DGF des intercommunalités ;
- la DGF des communes.

Au sein de la DGF des départements, le renforcement et la simplification de la logique de péréquation inciteraient à supprimer la dotation de garantie de progression annuelle et à unifier les deux parts de la dotation de péréquation en pondérant des critères de potentiel fiscal, d'effort fiscal et de charges.

Au sein de la DGF des intercommunalités, il ne semble pas rationnel de répartir les crédits suivant la nature juridique des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ce serait plus logique de le faire en fonction de l'importance des attributions déléguées par les communes mesurée par le poids des charges transférées par rapport aux ressources des communes.

Au sein de la DGF des communes, on pourrait distinguer une dotation forfaitaire et une dotation de solidarité, elle-même décontractée en dotation de solidarité urbaine (DSU), dotation de solidarité rurale (DSR) et dotation spéciale (pour tous les cas spéciaux : communes en difficulté, pertes temporaires massives de bases fiscales, etc.).

2. Se fixer des objectifs de péréquation volontaristes au sein de la DGF

Au sein de la DGF des communes, la dotation de solidarité devrait atteindre 10 % des ressources de fonctionnement de l'ensemble des communes en cinq ans (soit par rapport à 1999, 39,2 milliards de francs soit 5,95 milliards d'euros) à comparer aux 6 milliards de francs (soit 914,69 millions d'euros) consacrés en 2000 à la DSU et à la DSR.

Le même objectif pour la DGF des départements (soit en 1999, 21 milliards de francs - soit 3,20 milliards d'euros) conduirait à consacrer rapidement la totalité de la dotation à la péréquation (en 2000, l'ensemble de la DGF des départements s'élevait à 18,61 milliards de francs - soit 2,74 milliards d'euros).

La progression de la péréquation se fera en partie au détriment des dotations forfaitaires et en partie grâce à l'intégration dans la DGF, à partir de

2003, de la compensation de la suppression de la part « salaires » des bases de taxe professionnelle (une masse estimée à environ 50 milliards de francs - soit 7,62 milliards d'euros).

3. Améliorer les critères de péréquation

3.1. Passer du potentiel fiscal au potentiel financier

Le critère central de potentiel fiscal est un critère de comparaison de richesse insuffisant. Il devrait être complété par les compensations d'exonérations, les dégrèvements et l'ensemble des autres ressources permanentes de la collectivité pour aboutir à un « potentiel financier ».

En outre, la compensation de la suppression de la part « salaires » des bases de la taxe professionnelle est bien prise en compte dans le calcul du potentiel fiscal, cependant non pas en appliquant aux bases supprimées le taux moyen national, ce qui serait normal mais le taux local de 1998, ce qui avantage les collectivités en dessous du taux moyen national (le plus souvent les plus riches).

3.2. Mieux mesurer l'effort fiscal

L'effort fiscal des ménages devrait être calculé non d'après le potentiel fiscal (concept abstrait et contestable) mais en rapportant les impôts payés à leurs revenus réels.

En outre, il faudra à terme, lorsque les données seront rassemblées, tenir compte, dans l'effort consenti, des services publics tarifés ou externalisés.

3.3. Améliorer la prise en compte des charges

Des critères de charges tenant notamment compte des charges de structure indépendantes du potentiel fiscal devraient être introduits dans la répartition de la dotation de péréquation au sein de la DGF des départements (proportion de personnes dépendantes, au RMI, au chômage, etc.).

Un indice relatif aux enfants scolarisés devrait être introduit dans la répartition de la DSU.

3.4. Réexaminer la pertinence des strates démographiques

Il semblerait opportun de ne plus mêler dans la même strate les communes de banlieue et les communes centres conformément aux critères de l'INSEE.

3.5. Ne plus retarder la prise en compte des évolutions démographiques

Il apparaît injuste et irrationnel de pénaliser les collectivités en essor démographique, dont les besoins en équipements et services augmentent, par un étalement de la prise en compte des résultats du recensement dans la répartition des dotations de l'Etat.

Par ailleurs, cet étalement, pour les collectivités ayant perdu des habitants, ne se justifie qu'en fonction de critères de potentiel financier faible et d'effort fiscal supérieur à la moyenne et ne saurait être général.

4. Responsabiliser l'intercommunalité

Le dispositif français de péréquation, un des moins développés en Europe, est confronté à la difficulté de l'éclatement communal qui rend difficile une répartition équitable des dotations de l'Etat qui tienne compte des spécificités du terrain.

Afin de mieux s'adapter aux particularités de chaque commune et de responsabiliser les agglomérations ou les pays, il apparaît opportun au Conseil économique et social que l'Etat s'engage dans un transfert progressif de la DGF communale aux intercommunalités (un étalement sur deux mandats jusqu'en 2013).

La répartition entre les intercommunalités (EPCI à fiscalité propre) se ferait suivant la prise en compte globalisée au niveau intercommunal des mêmes critères que ceux retenus pour la répartition de la DGF communale.

Les intercommunalités auraient la responsabilité de répartir la dotation entre les communes suivant des critères décidés localement.

Cette mission de péréquation est conforme à la vocation des intercommunalités et sera pleinement légitimée lors de l'élection au suffrage universel direct de leurs conseillers.

5. Responsabiliser les régions

Le fonds de correction des déséquilibres régionaux ne remplit pas aujourd'hui son rôle compte tenu de la faiblesse de ses moyens (394 millions de francs en 1999 (60,06 millions d'euros), soit 0,47 % des dépenses des régions qui s'élèvent à environ 82,6 milliards de francs (12,50 milliards d'euros)).

Il apparaît opportun de renforcer sa fonction dans un souci de bon équilibre dans l'aménagement du territoire. En 1998, le rapport entre le potentiel fiscal total par habitant de chaque région et le potentiel fiscal total moyen par habitant de toutes les régions s'élevait de 1,64 pour l'Ile-de-France à 0,87 pour la Bretagne alors que la pression fiscale globale par habitant était respectivement de 0,73 et 1,14.

Les moyens du fonds devraient atteindre en cinq ans 2,5 % des dépenses des régions pour avoir un impact plus significatif.

D - L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DOIT ÊTRE PLUS PARTICULIÈREMENT RENFORCÉE AU NIVEAU DES RÉGIONS ET DE L'INTERCOMMUNALITÉ

L'intercommunalité et la région apparaissent comme deux niveaux territoriaux stratégiques pour le renforcement de la décentralisation et la modernisation de notre organisation territoriale. Il est nécessaire de veiller à conforter leur autonomie financière.

1. Conforter l'intercommunalité

La France souffre d'une mauvaise répartition des compétences et des moyens au niveau local. On critique souvent l'émiettement du territoire en plus de 36 000 communes. En fait, à part quelques cas aberrants, ce n'est pas l'existence de ces communes qui fait le plus problème. Il s'agit même d'un échelon indispensable de proximité. Ce qui est en cause, c'est la nécessité de

transférer une partie des compétences et des ressources à un niveau intercommunal, seul capable d'assurer un traitement cohérent et à la bonne échelle des problèmes (notamment urbanisme, logement, environnement, développement économique) avec les moyens humains, techniques et financiers adaptés. Or la France a pris un grand retard à ce niveau malgré les progrès récents de l'intercommunalité au niveau des agglomérations. Il importe d'aller plus loin pour lutter contre les inégalités et les distorsions économiques que cet émiettement engendre.

Il est inutile de revenir sur l'ensemble des avantages qu'offre le renforcement de l'intercommunalité. Ils ont été largement décrits dans le rapport. Plusieurs mesures sont nécessaires pour accélérer le processus.

Le Conseil économique et social apporte sur ce point son appui aux propositions de la Commission pour l'avenir de la décentralisation :

- poursuivre la généralisation de l'intercommunalité à fiscalité propre d'ici à 2007 par incitation financière mais en affirmant le principe de cette date butoir ;
- réserver en priorité aux intercommunalités à fiscalité propre ou à leurs groupements le bénéfice des contrats territoriaux élaborés en application du contrat de Plan Etat - région (pays, agglomérations) ;
- faciliter le fonctionnement des EPCI à fiscalité propre (leur fusion sera rendue possible, la procédure de retrait obligatoire des syndicats intercommunaux pour les communes ayant adhéré à un EPCI à fiscalité propre sera généralisée) ;
- assouplir les modalités de dissolution des syndicats ;
- améliorer le rôle de la commission départementale de coopération intercommunale et renforcer le pouvoir d'arbitrage du Préfet en fonction d'un schéma prévisionnel de coopération intercommunal à horizon de 2007 ;
- faire élire en 2007 au suffrage universel direct des conseillers des intercommunalités à fiscalité propre.

En outre, il apparaît nécessaire :

- de réserver aux intercommunalités à fiscalité propre la possibilité de modifier le taux de la taxe professionnelle, en la figeant pour les communes ;
- de généraliser la TPU à toute l'intercommunalité à fiscalité propre ;
- de transférer progressivement (jusqu'en 2013), la DGF communale aux intercommunalités (comme décrit ci-dessus) ;
- d'accélérer la prise en compte du coefficient d'intégration fiscale dans les critères de répartition des dotations entre EPCI (prise en compte totale d'ici 2007 et non plus 2010).

2. Conforter la région

Le développement de la concurrence territoriale en Europe, par rapport à laquelle nos régions apparaissent faibles, par leur poids financier et leurs attributions, la volonté de mieux mettre en synergie les acteurs économiques et sociaux de terrain et les impératifs de réforme et d'allègement de l'Etat central rendent nécessaire et probable un renforcement de nos régions. Compte tenu de leur rôle croissant dans le système financier public local et de l'intérêt de préserver leurs marges de manœuvre, il est important de conforter leur autonomie financière et fiscale.

2.1. Renforcer les mécanismes financiers actuels

Trois améliorations ont déjà été préconisées ci-dessus :

- la modernisation des impôts directs locaux notamment de la taxe professionnelle ;
- la réservation à la région et aux intercommunalités du droit de modifier le taux de la taxe professionnelle ;
- le renforcement du fonds de correction des déséquilibres régionaux.

2.2. Choisir la compensation fiscale pour les transferts de compétence

Plusieurs voies déjà présentées sont possibles pour des compensations renforçant l'autonomie fiscale des régions. Ces voies passent aussi bien par des impôts conjoints que par la substitution fiscale.

Bien entendu, cela se ferait à pression fiscale inférieure ou constante pour les contribuables, les régions occupant un espace fiscal libéré par l'Etat.

2.3. Conforter la région comme pôle de cohérence financière locale

Afin de confirmer et de renforcer le rôle que la région joue déjà en matière de coordination financière et de concertation interpartenariale et qui va se développer avec de nouveaux transferts de compétences de l'Etat, il serait opportun de l'institutionnaliser davantage en créant une conférence financière régionale, présidée par le Président de la région. Cette conférence interpartenariale serait compétente pour examiner les contrats de plan et leur suivi, les grands projets d'infrastructures, les collaborations diverses entre collectivités publiques interrégionales ou infrarégionales ou avec des partenaires privés.

Lorsque l'intercommunalité à fiscalité propre sera généralisée et la région confortée par de nouveaux transferts de compétences, il sera opportun que l'Etat puisse transférer aux régions la responsabilité de redistribuer aux intercommunalités les dotations centrales suivant des règles de péréquation encadrées au niveau national mais modulées au niveau régional.

2.4. Favoriser l'émergence de l'interrégionalité

Les réflexions de la DATAR sur l'avenir de la structure territoriale française et de la faiblesse relative de nos régions par rapport à celles de nos voisins la conduisent à préconiser des regroupements de régions, pour aboutir à huit ou neuf, ou du moins des collaborations plus poussées entre elles.

La Commission pour l'avenir de la décentralisation, tout en préconisant d'importants transferts de compétences vers les régions, s'est déclarée favorable au développement de l'interrégionalité, un peu sur le modèle de l'intercommunalité.

En fait, le Conseil économique et social considère que, dans ce domaine, c'est aux régions de se déterminer librement sur leur éventuelle collaboration mais qu'il faut lever les obstacles juridiques qui pourraient entraver les projets interrégionaux ou transfrontaliers.

CONCLUSION

Ainsi, on vient de le voir, la défense de l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales implique un ensemble de mesures courageuses et cohérentes, qui passent par une réforme importante des impôts locaux, de nouveaux modes de compensation des transferts de compétences, une simplification et une intensification de la péréquation, le renforcement financier de l'intercommunalité et de la région, de nouvelles règles du jeu entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Or un créneau historique existe pour progresser vers une modernisation du système des finances locales. Il résulte de la conjonction de plusieurs facteurs : le consensus politique pour engager une deuxième phase de la décentralisation, l'essor très rapide de l'intercommunalité, la prise de conscience par la majorité des élus de la nécessité d'une défense de l'autonomie fiscale locale, une conjoncture économique permettant d'atténuer l'impact des transferts de charges et de ressources liés à toute transformation du système.

Il importe de profiter de ce contexte pour engager des réformes tout en choisissant un mode de mise en œuvre adapté, fondé sur la concertation, la clarté des objectifs poursuivis et la progressivité. L'importance de ces réformes, leurs implications multiples pour les collectivités, les citoyens et les entreprises, le rôle déterminant de l'Etat dans leur lancement, rendent indispensable au préalable un débat public approfondi pour qu'elles soient comprises et acceptées. Par ailleurs, la démarche d'expérimentation peut sur certains volets s'avérer opportune et efficace.

Il faudra faire preuve d'audace et d'imagination. La réforme des finances locales est un enjeu majeur. Le succès de la deuxième phase de la décentralisation en dépend pour une part. Il s'agit, avec la réforme de l'ordonnance de 1959, d'un élément essentiel de la réforme de l'Etat et de la compétitivité de nos institutions. En toile de fond de cette réforme sont ainsi concernées aussi bien la cohésion sociale et territoriale de notre pays que l'efficacité économique de nos institutions et, au delà, l'intérêt porté au fonctionnement de notre démocratie ou l'adhésion à ses principes.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....166

Ont voté pour.....139

Se sont abstenus.....27

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 139

Groupe de l'agriculture - MM. Ballé, de Beaumesnil, de Benoist, Jean-Pierre Boisson, Carron, Mme Chézalviel, MM. Compiègne, Ducroquet, Giroud, Hervieu, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Rigaud, Rousseau, Salmon, Thévenot.

Groupe de l'artisanat - M. Arianer, Mme Bourdeaux, MM. Buguet, Delmas, Gilles, Kneuss, Lardin, Perrin, Teilleux.

Groupe des associations - MM. Bastide, Coursin, Gevrey, Mmes Jacqueline Mengin, Mitrani.

Groupe de la CFDT - Mmes Azéma, Battut, M. Bury, Mme Coeurdevey, M. Denizard, Mme Lasnier, MM. Lorthiois, Mennecier, Moussy, Mmes Paulet, Pichenot, MM. Quintreau, Rousseau-Joguet, Toulisse, Vandeweege.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Faki, Naulin, Michel Picard, Mme Prud'homme, M. Vivier.

Groupe de la CGT-FO - M. Bailleul, Mme Biaggi, MM. Bouchet, Caillat, Dossetto, Gamblin, Grandazzi, Mme Hofman, MM. Mayer, Jayez, Lesueur, Mme Monrique, MM. Pinaud, Roulet.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Ducrotté, Jean Gautier, Gonnard, Grave, Marquet, Jacques Picard, Segouin, Verdier.

Groupe des entreprises privées - MM. Bernard Boisson, Cerruti, Chesnaud, Michel Franck, Freidel, Ghigonis, Joly, Lebrun, Leenhardt, Marcon, Noury, Pellat-Finet, Pinet, Roubaud, Scherrer, Séguy, Pierre Simon, Didier Simond, Talmier, Tardy, Trépant.

Groupe des entreprises publiques - M. Ailleret, Mme Bouzitat, MM. Brunel, Careil, Chauvineau, Martinand.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - M. Gérard, Mme Rastoll.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Chauvet, Davant, Ronat.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Bennahmias, Bichat, Bonnet, Brard, Mmes Braun-Hemmet, Brunet-Léchenault, MM. Cannac, Dechartre, Dondoux, Mmes Elgey, Anne-Catherine Franck, Garcia, Guilhem, Lindeperg, MM. Mékachera, Motroni, Pasty, Piazza-Alessandrini, Pompidou, Mme Rossignol, MM. Souchon, Steg, Teulade.

Groupe des professions libérales - MM. Chambonnaud, Guy Robert, Salustro.

Groupe de l'UNAF - MM. Boué, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Petit, M. de Viguerie.

Se sont abstenus : 27

Groupe de l'agriculture - M. Szydowski.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Bonissol, Chaffin, Fournier, t'Kint de Roodenbeke, Sappa.

Groupe de la CGT - MM. Alezard, Andouard, Mmes Bressol, Crosemarie, MM. Demons, Forette, Larose, Le Duigou, Manjon, Masson, Moulin, Potavin.

Groupe de l'outre-mer - M. Frébault, Mme Mélisse.

Groupe des personnalités qualifiées - M. Duharcourt, Mme Pailler, M. Didier Robert, Mme Steinberg.

Groupe de l'UNSA - MM. Barbarant, Mairé, Masanet.

DÉCLARATIONS DES GROUPES

Groupe de l'agriculture

Les collectivités locales sont un élément essentiel du développement et de l'équilibre du territoire. L'avenir de leur autonomie financière appelle plusieurs remarques :

1 - L'intervention croissante de l'Etat dans la fiscalité directe locale ne laisse pas d'inquiéter. En termes politiques, elle porte atteinte à la responsabilité démocratique locale. En termes économiques et financiers, elle peut gêner l'effort d'investissement des collectivités locales. Le maintien de leur capacité de financement appelle en effet le maintien de leur pouvoir fiscal. C'est pourquoi nous sommes particulièrement opposés à une nationalisation de la taxe professionnelle qui priverait les collectivités de la nécessaire maîtrise de leurs moyens.

2 - La péréquation et l'intercommunalité sont les compléments indispensables de l'autonomie financière, autorisant un développement équilibré des zones rurales. Elles devraient être renforcées. Il convient cependant de porter attention aux conséquences pour les budgets communaux d'un transfert progressif de la dotation globale de fonctionnement (DGF) aux structures intercommunales. La mise en place de la taxe professionnelle unique (TPU) au profit des structures intercommunales diminue déjà substantiellement la flexibilité fiscale des communes.

3 - On aurait pu saisir l'opportunité de l'avis sur l'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales pour souligner l'anachronisme de la spécificité française suivante : la France est aujourd'hui le seul pays de l'Union européenne où les collectivités locales ne sont pas autorisées à déposer leur trésorerie auprès des banques. L'obligation de gestion par l'Etat, contraignante dans la mesure où la trésorerie n'est pas rémunérée, a certes pour contrepartie les avances consenties aux collectivités sur leurs rentrées fiscales. Mais la maîtrise que les collectivités locales ont acquise dans leur gestion financière plaiderait pour que cette question, dont l'origine remonte à 1811, soit étudiée dans le contexte nouveau de l'euro et de l'Europe financière.

4 - Les transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités nécessitent une compensation équitable. Elle pourrait prendre la forme d'une enveloppe de prêts bonifiés de très longue durée. Cependant, une telle enveloppe devrait être distribuée dans des conditions respectant les règles de concurrence au sein du système bancaire et financier. Ces règles sont en effet garantes d'une plus grande efficacité économique.

Groupe de l'artisanat

La réalité de l'achèvement imminent du processus d'intercommunalité et du retrait progressif de l'Etat au profit de compétences territoriales de plus en plus transférées posent aujourd'hui avec acuité la question de l'autonomie financière des nouveaux centres de décision. Pour le groupe de l'artisanat,

celle-ci doit reposer sur un préalable impératif : le maintien et même la diminution de la pression fiscale globale et se traduire par une répartition équitable assurant l'équilibre des activités sur l'ensemble du territoire.

Au nom de la clarification, de la transparence et de la lisibilité plus grande des différents types de prélèvements qui se superposent, la remise à plat générale des finances devient une nécessité. Il est sur ce point regrettable que cet avis n'amorce pas la remise en cause de l'assiette des impôts quand on sait qu'aujourd'hui encore, seulement 50 % de la population française sont assujettis à l'impôt sur le revenu, privant de ce fait l'autre moitié de l'exercice d'une pleine citoyenneté.

En dehors de ces remarques de fond, les artisans sont attachés à une plus grande autonomie fiscale des collectivités territoriales leur permettant d'avoir en face d'eux des interlocuteurs responsables directement de leurs choix de développement local et surtout à l'écoute de leurs préoccupations en matière d'environnement propice à l'exercice de leurs métiers notamment en matière d'accessibilité aux multiples réseaux.

Par souci de rationalité et d'équité territoriale, cette autonomie ne va pas sans contraintes et c'est pourquoi, le groupe de l'artisanat apprécie que cet avis consacre tout un chapitre aux nécessaires règles à instaurer entre l'Etat et les collectivités territoriales. Trop souvent sujettes à des comportements arbitraires voire instables en matière d'attributions financières, les collectivités locales sont malheureusement conduites à différer leurs investissements ou leurs actions nuisant ainsi à l'efficacité de leurs missions.

Pour éviter ces situations aléatoires et déséquilibrantes pour l'économie locale, il est judicieux d'imposer des mécanismes objectifs d'évolution des concours de l'Etat indexés sur l'évolution des ressources fiscales nettes mais aussi de compenser équitablement les transferts de compétences avec pour contrepartie, l'engagement des collectivités locales à respecter leurs objectifs globaux d'endettement et d'évolution des prélèvements obligatoires.

S'agissant de la réforme des impôts locaux, les récentes amputations fiscales faites au nom de la spécialisation fiscale, au détriment des départements, laissent supposer que le renforcement de l'intercommunalité et de la région est une réalité qui va devenir de plus en plus incontournable. Cette orientation n'est pas neutre sur le découpage futur de l'administration de nos territoires et appelle, comme le suggère d'ailleurs cet avis, à un certain étalement dans le temps des préconisations pour permettre à cette idée forte de faire son chemin.

Pour le secteur de l'artisanat, le principe de valorisation du niveau intercommunal pour la fiscalité assise sur les activités est majoritairement partagé dans la mesure où il va mettre fin aux inégalités fiscales liées à des pratiques de taux différents de la taxe professionnelle suivant l'implantation des entreprises dans telle ou telle commune.

Concernant plus particulièrement cette taxe, conscient de son poids dans le paysage fiscal local, le groupe de l'artisanat apprécie sa modernisation par l'amélioration de son champ et de l'assiette ainsi que par la généralisation de l'intercommunalité, induisant un système de taxe unique, permettant ainsi de réduire les écarts de taux pénalisant les entreprises.

Soucieux également des capacités contributives des entreprises et craignant que le fait d'introduire dans les bases une quote-part du résultat taxable pénalise celles qui réalisent un bon résultat avec peu de salariés, le groupe de l'artisanat est intervenu pour introduire un seuil minimum visant à éviter cet écueil.

Pour la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la croissance réelle de cette charge pour certaines collectivités ne doit pas faire oublier que déjà les entreprises font l'objet de nombreuses taxes en amont dans le cadre de l'élimination de leurs déchets et ne devraient donc plus en ce domaine être à nouveau sollicitées.

Concernant la compensation fiscale pour les transferts de compétence, il va de soi que la voie de la substitution nous paraît la plus adaptée dans la mesure où elle se fera à pression fiscale inférieure ou constante pour l'ensemble des contribuables et qu'elle sera identique selon que les entreprises seront ou non soumises à l'impôt sur les sociétés.

Le groupe de l'artisanat a voté cet avis.

Groupe des associations

Le thème de l'avis, traité essentiellement du point de vue local, concerne tous les autres niveaux territoriaux et intéresse ainsi des milliers d'associations, soit nées de l'initiative locale, soit fédérées à l'une ou l'autre des grandes associations, qui développent des initiatives citoyennes et créent ainsi le dynamisme d'une ville, d'un village, d'un quartier. Notre groupe se réjouit donc que l'avis insiste sur les conditions de l'autonomie financière, elle-même dépendante de l'autonomie fiscale des collectivités locales. Car toutes les communes ne sont pas égales au moment de la perception des impôts et il est flagrant que la pauvreté des citoyens d'une ville puisse entraîner, malgré les contributions éventuelles des autres niveaux publics, une incapacité à répondre aux attentes et aux besoins des habitants, d'autant plus que ces communes sont en général peu attractives pour les entreprises et que, de ce fait, les recettes qu'elles génèrent font également défaut.

Cette situation entraîne aussi en conséquence la difficulté, voire l'impossibilité, pour la commune d'établir les partenariats nécessaires avec les associations, y compris avec celles qui assurent des missions de service public, confirmant la thèse que l'autonomie fiscale est indissociable de dispositifs correcteurs des inégalités. L'avis évoque alors les mécanismes de péréquation et une politique volontariste d'aménagement du territoire. Notre groupe aurait apprécié un plus large développement de ces thèmes. Ainsi aurions-nous apprécié que soit reprise la proposition du rapport Mauroy modifiant les règles de lien entre impôts des ménages et impôts des entreprises. Il aurait fallu aussi montrer comment des plans décidés au niveau national peuvent avoir à terme des conséquences économiquement lourdes pour une commune. Ainsi, de nombreuses communes ont été incitées par l'Etat à s'inscrire dans les politiques de contrats d'aménagement des rythmes de vie des enfants. Elles l'ont pu grâce à l'aide de l'Etat. Or, celui-ci a brusquement mis un terme à ces contrats. Mais la population a revendiqué la poursuite des actions organisées dans leur cadre et si les communes ont alors répondu à l'attente de la population, elles ont dû

désormais en assumer la plus large part financière, effort modeste pour certaines communes, mais effort trop lourd, voir impossible pour d'autres.

On sait aussi - et ce sont des secteurs privilégiés de l'intervention associative - que les communes à forte population jeune connaissent des charges excessives en termes scolaires, petite enfance, famille, loisirs. En ce sens, la préconisation de l'avis de mieux prendre en compte les évolutions démographiques est d'une particulière importance.

Un autre sujet important de l'avis est l'intercommunalité, qui pour l'heure éloigne le citoyen du lieu de décision. Il a souvent l'impression que ses élus locaux se dissolvent dans des entités mal connues, mal perçues, ressenties lointaines et plus gestionnaires que démocratiques. La proposition de l'avis d'élire au suffrage universel direct des conseillers des intercommunalités à fiscalité propre marquerait un progrès du point de vue démocratique mais ne réglerait pas tout. L'association, comme le citoyen, a besoin d'interlocuteurs élus et non désignés par des procédures administratives. De ce point de vue, l'avis se prononce davantage à partir de critères économiques, financiers, gestionnaires que de la prise en considération du rôle du citoyen comme acteur impliqué dans la bonne gestion de sa ville, de sa cité. C'est probablement en ce sens qu'il faut aussi entendre l'insistance opportune de l'avis à responsabiliser les communes, les agglomérations, les pays et les régions, ce qui veut dire les conforter dans leurs compétences et leur assurer les moyens de ces compétences. Notre groupe approuve cette démarche, à condition que les hommes et les femmes conservent leurs droits de citoyens et que ne se substituent pas à leurs élus des structures difficilement accessibles. A condition également que les associations continuent à pouvoir participer à l'animation de la cité, à y vivre leurs solidarités, non pas en assistés communaux mais en partenaires authentiques. Le groupe a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

La CFDT situe résolument le dossier de l'autonomie financière des collectivités locales dans la logique de l'approfondissement de la décentralisation.

Elle approuve les propositions de l'avis qui visent à organiser les relations entre l'Etat et les collectivités sur la base de la concertation et du contrat. Le « pacte républicain » et la conférence financière annuelle peuvent constituer les outils de décisions partagées et de garanties pluriannuelles pour les collectivités.

Le transfert de ces pratiques à des conférences financières régionales animées par la région « chef de file » serait un complément judicieux à la décentralisation de l'aménagement du territoire. L'association des représentants des services déconcentrés de l'Etat à ce type de concertation pourrait favoriser l'émergence d'une nouvelle gouvernance.

Dans le contexte d'une décentralisation encore inachevée, la CFDT considère que l'autonomie fiscale, élément de l'autonomie financière, constitue un levier dont il est impossible de se priver. Elle insiste cependant sur les dangers d'une autonomie non maîtrisée dans ce domaine : autonomie théorique pour les collectivités pauvres, risque de dumping économique, accroissement des

inégalités géographiques... L'intensification de la péréquation financière pour assurer la solidarité avec les collectivités les moins favorisées constitue non seulement un complément nécessaire, mais une condition du choix de l'autonomie fiscale. Par ailleurs, la proximité ne suffit pas à établir le lien avec le contribuable : des réformes progressives doivent améliorer la lisibilité et l'équité de la fiscalité locale.

La CFDT précise enfin que la garantie aux collectivités d'une autonomie financière et fiscale constitue une condition nécessaire, mais non suffisante, d'une nouvelle étape de la décentralisation. Elle ne dispense pas notamment de réformes structurantes quant aux transferts de compétences et à la cohérence de l'action des collectivités avec leur environnement : autres collectivités, administrations, coopérations interrégionales et transfrontalières...

Le groupe de la CFDT a voté l'avis.

Groupe de la CFE-CGC

En s'interrogeant d'entrée sur l'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales, le projet d'avis veut contribuer à l'avenir de l'autonomie financière des collectivités territoriales.

L'aménagement du territoire a besoin d'incitations et de moyens financiers puissants et la fiscalité locale est la clef de voûte de la poursuite cohérente de la décentralisation.

Le groupe de la CFE-CGC partage le souci d'instaurer de véritables règles du jeu dans les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales. Ainsi, la diminution de l'autonomie fiscale des collectivités locales rend urgente la réflexion sur les modalités de répartition des dotations transférées par l'Etat aux collectivités locales.

Par ailleurs, la déconcentration doit aller de pair avec la décentralisation. Sa réussite, et à fortiori celle de la déconcentration, dépendent de la qualité et de l'efficacité du service public, qui est un atout prépondérant de la compétitivité d'un territoire.

La modernisation des impôts locaux est bien le cœur de l'autonomie fiscale. Une des propositions de l'avis est de réformer la taxe d'habitation de telle manière que son montant soit calculé en fonction du revenu de l'occupant. De fait, la taxe d'habitation selon le revenu existe déjà, mais uniquement par le jeu de dégrèvements pour les ménages non imposables. Or, seule la moitié des ménages paie l'impôt sur le revenu. Aller plus loin ferait peser l'essentiel du montant de la taxe d'habitation sur les catégories moyennes. Celles-ci participent déjà à la solidarité nationale. Le groupe de la CFE-CGC considère qu'il n'est pas envisageable de les ponctionner encore un peu plus. Il a d'ailleurs présenté un amendement concernant la suppression de cette proposition.

Concernant la taxe foncière sur les propriétés bâties sur la valeur vénale des biens, le groupe de la CFE-CGC refuse que ce soit toujours les mêmes catégories de contribuables qui participent à l'effort. Le groupe de la CFE-CGC a refusé la proposition présentée dans l'avis.

La poursuite de la décentralisation doit s'accompagner d'une réforme d'ensemble de la fiscalité locale. Transférer de nouvelles compétences aux collectivités locales sans régler la question des sources de financement équivaldrait à se poser la question de savoir si les collectivités auront bien les moyens de leurs nouvelles missions.

La question de la capacité de l'Etat à assurer une meilleure péréquation des ressources entre les collectivités est un aspect important. Le groupe de la CFE-CGC approuve donc les propositions de l'avis.

Enfin, le groupe partage les propos de l'avis sur l'autonomie financière qui devrait être renforcée au niveau des régions et de l'intercommunalité. Le groupe de la CFE-CGC émet ses plus vives réserves sur l'introduction d'un nouvel impôt sur les ménages au niveau régional.

Le groupe de la CFE-CGC s'est abstenu.

Groupe de la CFTC

La CFTC est très attachée à l'autonomie fiscale des collectivités locales. Selon un principe qui lui est cher, les problèmes qui peuvent être traités à un échelon inférieur ne doivent pas être renvoyés à l'échelon supérieur. D'autant que cette autonomie fiscale des collectivités locales crée un lien très fort avec le citoyen qui peut mesurer de manière très concrète le résultat de sa contribution. Il y a là un exemple de démocratie directe qui permet de responsabiliser tant les administrés que les acteurs du développement local.

C'est la raison pour laquelle notre groupe CFTC n'est pas pour la solution consistant à remplacer les impôts locaux par un partage des impôts d'Etat. Cette solution peut se révéler valable dans d'autres pays comme l'Allemagne, mais ne nous paraît pas transposable dans notre pays. D'autant que les perspectives de compensation des éventuels nouveaux transferts de compétence risquent d'entraîner une augmentation des dotations de l'Etat qui pourraient constituer une menace pour l'autonomie fiscale des collectivités locales.

Le groupe de la CFTC approuve tout particulièrement l'avis lorsqu'il préconise l'instauration de règles du jeu plus rigoureuses dans les relations Etat-collectivités territoriales.

La mise en place d'un véritable observatoire des finances locales, les obligations de transparence et d'information, l'organisation de façon plus institutionnalisée de la concertation entre l'Etat et les collectivités rencontrent notre adhésion.

Nous approuvons les objectifs de péréquation volontariste de l'avis, cette péréquation devant se réaliser concrètement par le canal de la dotation globale de fonctionnement. Si le grand nombre de communes en France, même si d'aucun le déplore, constitue un échelon indispensable de proximité, le développement de l'intercommunalité doit permettre de pallier les inconvénients qui en résultent, à condition que ses acteurs soient élus démocratiquement. Elle permet une généralisation de la taxe professionnelle à cette intercommunalité qui peut être source de péréquation. Il faut veiller, en ce qui concerne la taxe professionnelle, à ce qu'elle ne pénalise pas outre mesure les immobilisations lourdes qui ne sont pas forcément à l'origine d'une plus forte valeur ajoutée.

S'agissant de la taxe d'habitation, intégrer le revenu dans son assiette demande à être amplement discuté. Ne conviendrait-il pas, et si l'on retient cette orientation qui nous paraît compliquée, de prévoir un impôt à taux bas sur une assiette large, style CSG, ou encore ne pourrait-on pas calculer la taxe d'habitation sur la valeur vénale ? Le débat sur ces questions reste à notre sens entièrement ouvert. L'avis ne le traite pas, ce qui est un peu regrettable. En tout état de cause, toute réforme devrait faire l'objet de simulations et la situation des familles doit être prise en compte, tant par la fiscalité locale, ce qui est déjà le cas, que dans le cadre de la politique familiale globale.

La CFTC affirme son attachement au statut de la fonction publique territoriale. Toute réforme ne saurait se traduire ni par une précarisation de la situation du personnel ni encore moins par un démantèlement de son statut. Le bon fonctionnement des collectivités locales en dépend.

Le groupe de la CFTC a voté l'avis.

Groupe de la CGT

La question de l'autonomie financière est essentielle au moment où se précisent les perspectives d'une « nouvelle étape de la décentralisation ». Le contenu, comme les conditions de mise en œuvre, d'une nouvelle réforme restent encore à définir tant sont grandes les imbrications entre les dimensions institutionnelles, sociales, économiques et démocratiques de ce projet. Le constat majeur est cependant que, près de vingt ans après la loi du 2 mars 1982 qui a fixé les principes d'une décentralisation très importante, les nouvelles règles de la fiscalité locale n'ont pas été fixées par le législateur. La fiscalité couvre aujourd'hui 50 % des recettes des budgets locaux contre moins de 30 % il y a trente ans. En même temps, l'autonomie financière des collectivités territoriales reste une question complexe et controversée.

Le rapport et l'avis apportent des réflexions et des propositions importantes et intéressantes. Le groupe CGT partage l'esprit et le plus souvent la forme. Il est plus réservé par contre sur la définition des rapports avec les services publics de l'Etat et l'approche de la solidarité entre les territoires, qui semblent mériter une approche plus large et plus approfondie. Enfin, il ne peut souscrire à la proposition, même atténuée, de création d'un nouvel impôt local sur le revenu.

L'avis tord le cou à plusieurs « fausses bonnes idées ». Tel est le cas notamment de la spécialisation fiscale territoriale qui s'avérerait très vite dangereuse pour la coopération indispensable entre les niveaux territoriaux ou encore « *des scénarii extrêmes relatifs à la taxe professionnelle* » qui risquent, en dénouant tout lien fiscal direct des entreprises avec les collectivités, d'entériner une coupure dommageable entre l'économie et le social.

La CGT partage le souci de définir des règles du jeu plus rigoureuses dans la relation Etat-collectivités territoriales. Plusieurs des remarques et propositions énoncées sont tout à fait pertinentes. Toutefois, elle regrette la confusion dommageable entretenue entre d'une part les dispositifs nécessaires d'information sur les finances locales, qui relèvent des collectivités elles-mêmes ou du ministère de l'Intérieur, et d'autre part les procédures de contrôle, qui justifient de circuits spécifiques comme ceux de la comptabilité publique et des

chambres régionales des comptes, qui sont garants de la totale honnêteté des gestions financières. A l'heure des scandales en tout genre, ce qui peut apparaître à tort comme une duplication est d'un coût minime par rapport aux sommes en jeu et surtout par rapport à l'avenir de la démocratie locale. Que l'on recherche une meilleure coopération de ces deux voies pour nourrir un système d'information efficace est certes nécessaire mais ces deux voies ne sauraient, en toute hypothèse, être confondues dans leurs missions premières.

Partageant l'objectif de « *conforter l'autonomie financière des collectivités locales* », le groupe CGT regrette que la question de la péréquation financière soit essentiellement abordée sous l'angle technique de la simplification. C'est sous-estimer le constat de base selon lequel l'exercice de l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales est fortement conditionné par l'ampleur de leurs besoins et la richesse de leurs habitants. Il y a là une grande limite à l'autonomie fiscale des collectivités territoriales qui aurait dû être plus fortement prise en compte.

La réforme des impôts existants est difficile à définir. En approuvant plusieurs propositions, la CGT estime que la défense de la taxe professionnelle est justifiée et courageuse, compte tenu des flots de démagogie qui se sont déversés pour condamner cet impôt. Cependant, l'inclusion dans l'assiette des actifs incorporels aurait dû se prolonger par la proposition d'y ajouter les actifs financiers pour mettre à contribution les holdings aujourd'hui sous-imposés relativement aux activités de production.

Favorable à ce que la taxe d'habitation tienne compte des capacités contributives, la CGT est par contre hostile à l'introduction dans l'assiette de la taxe d'habitation d'éléments de revenus. De fait, le mécanisme créerait un troisième impôt sur le revenu proportionnel alors même que l'Etat est engagé dans un processus de baisse du seul prélèvement progressif sur les revenus. De plus, comme l'avaient démontré les simulations opérées il y a dix ans sur la mise en place d'un prélèvement proportionnel de ce type, une telle réforme amplifierait les disparités entre territoires. Le principal défaut de la taxe d'habitation est dans son montant globalement trop élevé, qui amplifie tous les défauts de son assiette. Réduisons le besoin de recourir à des taux prohibitifs et abaissons le plafond d'écrêtement par rapport au revenu et nous aurons à nouveau une taxe d'habitation plus efficace.

Pour ces raisons, le groupe CGT s'abstient tout en marquant son intérêt pour le travail accompli et son soutien à plusieurs propositions intéressantes (qu'il faudrait sans doute croiser avec d'autres réflexions qu'ont mené ou que mènent d'autres sections du Conseil).

Groupe de la CGT-FO

Le groupe Force ouvrière considère que tout ce qui touche à la vie locale, à l'organisation et à la gestion des collectivités territoriales, est à l'évidence d'importance et éminemment sensible dans la mesure où la diversité et la complexité des éléments en jeu, notamment dans le domaine fiscal, suscitent rapidement autant de questions que de propositions diverses partant bien souvent d'a priori, d'idées reçues s'appuyant sur des données partielles ou des notions ambiguës.

Les réflexions de toutes sortes n'ont pas manqué, notamment depuis 1999, autour de l'avenir de la décentralisation et de ses incidences, suscitant souvent de vives réserves de sa part. Au-delà de ces différents travaux, le groupe FO considère que l'approche et l'équilibre du rapport et du projet d'avis permettent de dégager une vision globale et précise sur le système des finances locales en posant clairement les termes du débat sur les notions d'autonomie financière, ses évolutions et ses conséquences sur la démocratie locale.

Il estime que l'autonomie financière est un des éléments essentiels de l'autonomie locale et partage donc assez largement les orientations qui peuvent viser à la conforter dans le cadre des principes républicains d'égalité et de solidarité. Le groupe FO insiste sur la nécessité d'instaurer des règles du jeu plus rigoureuses dans les relations Etat-collectivités territoriales, ainsi que de renforcer les obligations de transparence des collectivités, tout en considérant que l'indépendance des services de la comptabilité publique et des juges des comptes leur confèrent un rôle d'observatoire et de certification des comptes des finances locales aussi essentiel et indiscutable que d'autres.

Le groupe FO considère qu'il est délicat d'aborder des réformes fiscales sans avoir un regard sur l'ensemble de la fiscalité et de la pression fiscale qui peut s'exercer, tant au plan direct qu'indirect, sur les contribuables et insiste pour sa part sur l'attachement profond porté à la notion de progressivité de l'impôt direct basée sur la capacité contributive de chaque citoyen en fonction de ses revenus, la notion de solidarité qui s'y rattache permettant une juste redistribution des richesses. Pour FO, les différentes strates de mesures fiscales, accumulées au fil des ans, ont plutôt engendré une certaine dérive fiscale inégalitaire. Nombre d'études ont d'ailleurs montré qu'un nécessaire rééquilibrage entre la fiscalité du travail et celle du capital était indispensable.

C'est pourquoi, le groupe FO reste opposé à tout processus qui pourrait conduire à la régionalisation de l'impôt sur le revenu et engendrer de fait, de nouvelles inégalités de traitement entre les citoyens et accroître la pression fiscale pesant sur les ménages au gré des transferts de compétences entre l'Etat et les régions.

En conclusion, le groupe FO tient à faire observer que s'il est normal de s'attacher à l'efficacité et à la qualité des services rendus par nos institutions, nous ne pouvons que réagir sur la notion de compétitivité évoquée dans le cadre de la réforme de l'Etat et par référence aux entreprises, considérant que nos services publics et nos institutions doivent être, dans le cadre de la République et

de ses valeurs, prioritairement au service de l'Homme afin d'assurer l'indispensable cohésion sociale et territoriale.

Le groupe Force ouvrière émet un avis favorable.

Groupe de la coopération

Pour aborder le sujet de l'autonomie financière des collectivités locales, le groupe de la coopération tient à se placer au niveau des principes, sans entrer dans des considérations techniques.

Il nous semble que nous ne pouvons pas aborder la question de l'autonomie financière des collectivités locales, sans s'interroger sur leur « autonomie » en général.

Initiée il y a maintenant vingt ans, la décentralisation n'a apporté ni la simplicité des structures ni la lisibilité dans la répartition des compétences, nécessaires à une démocratie moderne. L'expérience actuelle de la régionalisation ferroviaire sur laquelle notre assemblée aura bientôt à se prononcer illustre toutes les ambiguïtés liées à cette question.

L'article 72 de la Constitution de la cinquième République stipule que « les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi ». Nous sommes d'accord avec vous, monsieur le rapporteur, quand vous affirmez que cette libre administration ne peut se concevoir sans une autonomie effective des collectivités locales et nous soutenons votre proposition de préciser cet article de la constitution.

De la même façon, il conviendrait d'éviter tout chevauchement des compétences de façon à clarifier les responsabilités de chacun et de mieux mobiliser ceux qui ont la charge de la gestion quotidienne des collectivités territoriales.

En effet, il convient de rétablir la « chaîne démocratique » : électeur-contribuable ; élu - gestionnaire ; contrôle extérieur des finances publiques. C'est pourquoi, il nous paraît essentiel que les responsables des structures intercommunales soient élus par les citoyens.

Il faut également qu'à l'autonomie financière des collectivités locales corresponde une déconcentration réelle de l'Etat.

Démocratie de proximité, contrôle extérieur des dépenses, clarification de la répartition des compétences et des financements qui y sont liés, tels sont les principes auxquels le groupe de la coopération est attaché pour les expérimenter chaque jour dans ses propres structures et dans ses rapports avec les collectivités territoriales. Ne faut-il pas chaque fois que cela est possible réduire la distance qui sépare le citoyen et le contribuable de l'institution chargée de l'administrer politiquement d'abord et fiscalement ensuite ?

Groupe des entreprises privées

Le groupe félicite le rapporteur pour son analyse détaillée du concept d'autonomie financière et pour son approche globale des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, rarement présentée en France.

Nous souscrivons aux principaux constats qui, à partir des mécanismes financiers pourtant complexes prévalant dans ce domaine, ont été établis avec clarté. Nous en retiendrons notamment trois :

- l'autonomie financière locale, encore réelle en France et même supérieure à celle de plusieurs Etats voisins, est toutefois menacée ;
- les transferts de compétences, suivant le mode de compensation, peuvent présenter des risques pour l'autonomie financière locale ;
- la péréquation financière actuelle doit être réformée.

Même si ce texte ne contient pas de propositions précises mais avance d'intéressantes pistes de réflexion, nous apprécions qu'il mette en exergue le fait que l'autonomie financière ne peut se résumer à une autonomie de la dépense et qu'elle doit s'accompagner d'un renforcement d'une autonomie des recettes, sérieusement écornée ces dernières années.

Nous nous sommes toujours prononcés en faveur d'une autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales, en veillant à ce que les « garde-fous » qui encadrent la fiscalité des entreprises soient préservés. Dans cet esprit, nous ne pouvons que nous réjouir de ce que l'avis réaffirme la nécessaire prudence sur les quatre points suivants :

- la spécialisation fiscale territoriale (et les inconvénients qu'elle présente, notamment pour la taxe professionnelle dont l'essentiel doit aller aux collectivités locales, interlocuteurs directs et quotidiens des entreprises) ;
- la création de nouveaux impôts sur les activités (bien que ce refus ne soit que suggéré, il convient d'en réaffirmer le principe) ;
- la révision des valeurs locatives qui ne peut être laissée aux collectivités locales au risque d'inégalités (s'agissant de la taxe d'habitation et de ses modes de calcul, il convient de ne pas la rendre trop complexe) ;
- l'évolution de la taxe professionnelle (nous prônons un allègement par le jeu des coefficients affectant immobilisations et masse salariale, *a contrario* de la voie suivie depuis 1998 qui déséquilibre ce prélèvement).

En tout état de cause, les modifications fiscales ne devraient pas se traduire par un alourdissement quelconque de la pression fiscale.

L'avis a, en outre, le mérite de faire une synthèse inédite des mécanismes financiers de fiscalité locale et de péréquation en vigueur dans plusieurs pays européens. Ces éléments de comparaison nous seront très utiles pour éclairer le débat sur les choix français.

Le groupe des entreprises privées a voté favorablement cet avis.

Groupe des entreprises publiques

Le rapport et le projet d'avis sur « l'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales » traitent opportunément d'un des aspects essentiels de la décentralisation : son volet financier.

Notre groupe souligne l'intérêt tout particulier à l'effort de clarification du débat sur le niveau réel d'autonomie financière des collectivités, à la présentation synthétique de la situation dans ce domaine de nos principaux voisins ainsi qu'à l'examen des relations entre l'Etat et les collectivités locales.

La distinction au sein de l'autonomie financière entre autonomie des dépenses et autonomie des recettes permet de mieux comprendre les divergences importantes d'appréciation portées suivant les interlocuteurs sur le niveau réel d'autonomie des collectivités. Elle permet aussi d'avoir une appréciation mesurée du niveau actuel d'autonomie fiscale des collectivités locales, qui est appréciable et nous situe en bonne place sur ce point au niveau européen. On peut ainsi avoir une vue plus assurée sur les mesures de nature à la préserver dans l'avenir.

De ce point de vue, la présentation synthétique de la situation chez nos voisins européens, unique à notre connaissance dans les documents spécialisés sur le sujet, revêt un intérêt majeur. Elle montre que des solutions jugées parfois impossibles à mettre en œuvre dans notre pays ont été adoptées et fonctionnent dans de bonnes conditions ailleurs. Le rapport mentionne certes à juste titre que tout n'est pas transposable.

Sur ces bases et à partir de l'analyse exhaustive dans le rapport des enjeux de l'autonomie financière, des facteurs qui la menacent et des mesures susceptibles de la sauvegarder, le projet d'avis formule un certain nombre de propositions qui recueillent l'accord global du groupe des entreprises publiques.

Celui-ci adhère tant à l'approche retenue qu'aux solutions proposées.

L'approche est fondée sur une triple idée :

- tout d'abord la sauvegarde de l'autonomie fiscale ne peut plus reposer sur des mesures ponctuelles mais doit appeler un ensemble cohérent d'actions ;
- l'autonomie fiscale renforcée appelle également comme conditions nécessaires à la fois une très grande transparence de gestion de la part des collectivités locales et une réelle péréquation financière assurée par l'Etat ;
- enfin l'autonomie fiscale doit être plus particulièrement renforcée au profit des niveaux essentiels que sont les régions et l'intercommunalité.

Les orientations proposées ensuite : nouvel équilibre entre l'Etat et les collectivités, modernisation des impôts locaux, simplification et renforcement de la péréquation, chacune de ces idées conduit à plus de démocratie, plus d'équité et plus d'efficacité.

C'est pourquoi le groupe des entreprises publiques votera le projet d'avis.

Groupe de la mutualité

Le groupe de la mutualité considère que l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales sont les deux fondements indissociables de la démocratie locale. La responsabilisation et la liberté des citoyens passent par leur prise de conscience que les dépenses doivent être équilibrées par les ressources.

A partir de cette constatation, il remarque que le titre relativement limité de la saisine impliquerait en fait une remise à plat complète, non seulement des liaisons financières entre l'Etat et les collectivités territoriales, mais plus encore des principes de la décentralisation, qui nécessitent une réflexion approfondie sur les rapports entre l'Etat centralisé qui est le nôtre et l'exigence de plus en plus affichée par les opinions publiques de rapprocher les décisions économiques et administratives des citoyens par le moyen de la démocratie de proximité.

Comme le dit le groupe de la coopération, un tel thème ne peut se cantonner à une réflexion financière, en évitant d'ailleurs de poser le grave et délicat problème des transferts de compétences, sans examiner les conditions de transparence des décisions ni la réforme des organes de décision démocratiques. Quant à l'examen au fond des taxes de base qui font le principal des ressources locales, le groupe de la mutualité estime qu'il doit en être débattu après qu'un cadre général de réforme de la décentralisation ait été clairement défini et admis par toutes les parties prenantes, y compris les citoyens.

Cependant le projet d'avis tire utilement la sonnette d'alarme et pointe avec raison les questions de péréquation, de responsabilisation de l'intercommunalité et des régions et il ouvre des pistes pour conforter ces unités administratives relativement nouvelles comme outils de la décentralisation et de la modernisation, en référence aux autres découpages des pays européens, plus efficaces que le nôtre.

Le groupe de la mutualité, pour ces raisons, a voté positivement.

Groupe des professions libérales

Le groupe des professions libérales salue la qualité du travail du rapporteur qui a su aborder le sujet de façon très complète et très précise. Il offre à notre réflexion des choix clairs de politique publique et sur de nombreux points, notre groupe appuie ses conclusions.

a) Il existe aujourd'hui un danger réel, représenté par la rigidité des dépenses de fonctionnement des collectivités locales : soupapes de sécurité du recrutement public depuis quinze ans, se substituant souvent à l'Etat défaillant, ces collectivités doivent gérer une politique de recrutement qui les prive d'une grande marge de manœuvre.

b) La réforme de la fiscalité locale doit s'éloigner des solutions jusqu'alors retenues et qui ont montré leurs insuffisances : suppression d'impôts locaux compensée par des dotations de l'Etat. Il convient également d'éviter l'empilement d'impôts nouveaux sur les activités qui pèseront d'abord, comme le montre l'expérience de la taxe professionnelle, sur les PME et travailleurs indépendants. A ce titre, est-il normal que, toujours soumis à la taxe professionnelle sur une base spécifique (10 % des recettes), les professionnels libéraux employant moins de cinq salariés restent exclus des allègements considérables résultant de la suppression de la base « salaires » décidée par le législateur ? En revanche, l'idée d'utiliser la valeur vénale des biens pour la taxe foncière est une idée que nous appuyons car elle est simple et juste.

c) Le préalable absolu à toute démarche de réforme est l'amélioration de l'information comptable, budgétaire et financière : de ce point de vue, la création d'un observatoire serait une bonne idée, même si l'instauration d'une structure administrative nouvelle pourrait être évitée, par rattachement à un organisme existant (INSEE...).

d) La contractualisation des relations entre l'Etat et les collectivités est indispensable, pour permettre la prévisibilité des dépenses publiques, nationales comme locales. Elle va dans le sens de la réforme de l'ordonnance organique pour les finances de l'Etat. Il convient également d'assurer le lien avec les évolutions des financements européens.

Le groupe des professions libérales entend réaffirmer quelques points qui lui semblent être les fondements d'une véritable réforme des finances locales, au service de l'autonomie réelle des collectivités.

a) Le renforcement de l'autonomie financière ne passe pas forcément par l'accroissement de l'autonomie fiscale, mais par la répartition claire des compétences entre l'Etat et les collectivités (pas de surenchère dans la dépense publique, de montage compliqué de financements ou, à l'inverse, de concurrence fiscale exacerbée et stérile), ainsi que par la réforme de la fiscalité locale : refonte complète de la taxe professionnelle (particulièrement défavorable aujourd'hui aux PME) et de la taxe d'habitation, de son mode de calcul et de perception.

b) Les dépenses publiques doivent être maîtrisées. Or les collectivités sont à nouveau, après quelques années d'amélioration, le maillon faible des finances publiques, notamment pour les critères de Maastricht : endettement croissant, fiscalité de plus en plus lourde, maintien des disparités de traitement entre et à l'intérieur des agglomérations. Le débat a largement été éludé par la baisse constante des taux d'intérêt ces dernières années, mais ce « bienfait inattendu » est maintenant terminé et même la stabilité des taux n'aura plus d'impact positif permettant d'échapper aux disciplines budgétaires. L'autonomie réelle des finances locales viendra d'abord et avant tout de la capacité des gestionnaires locaux à maîtriser les dépenses et les recettes des collectivités. Dans un contexte général de ralentissement économique qui approche, les collectivités locales ne peuvent plus compter sur l'accroissement spontané des bases fiscales pour retrouver des marges de manœuvre, mais seulement sur leur capacité de gestion.

c) Le débat doit prendre en compte la question de l'architecture d'ensemble des collectivités : au moment de l'avis du conseil sur les travaux de la commission Mauroy, nous avons déjà regretté que nous ne puissions montrer plus de hardiesse sur ce point : simplification de la carte administrative (pour l'Etat comme pour les collectivités locales), regroupement communal, répartition des fonctions entre les différentes collectivités, avec un choix fort en faveur de la région.

d) Enfin, la question de la transparence et de la gestion démocratique des finances locales demeure, sans que l'on ait tranché clairement sur le rôle que devra jouer désormais le Trésor Public, à la fois comptable, commissaire aux comptes et conseil financier des collectivités locales, ce qui est pour le moins malsain et ambigu. Les choix de politiques publiques devant lesquels le

gouvernement a reculé l'année dernière, en renonçant à la réforme du ministère des finances, demeurent d'actualité.

En conclusion, approuvant les grandes options présentées par le rapporteur, qu'il s'agisse d'améliorer la transparence des budgets locaux ou de réformer la fiscalité, le groupe des professions libérales a voté cet avis.

Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'UNAF remercie le rapporteur pour la qualité et la clarté de son travail. Il partage les principales conclusions de l'avis visant à l'autonomie financière des collectivités locales par une fiscalité rénovée et adaptée. Le développement de l'intercommunalité entraîne un accroissement des engagements des collectivités et un alourdissement des charges qui pèsent sur les familles.

- La gestion de proximité est exigeante et appelle des réponses multiples et urgentes pour faire face aux besoins des populations. La multiplication des niveaux de décision ne doit pas se traduire par une superposition de fiscalités, mais par une nouvelle organisation des prélèvements et de leur répartition. L'UNAF estime nécessaire de **conserver le caractère mixte du dispositif fiscal** (Etat, fiscalité locale) qui, faisant jouer la solidarité nationale, permet de compenser les inégalités de ressources et de richesses des collectivités.
- L'autonomie fiscale implique **une bonne assise des impôts locaux**, une modernisation, voire une refonte globale des assiettes et des modes de prélèvement, dans le sens d'une meilleure justice entre contribuables. La taxe professionnelle devrait être mieux répartie, mais ce sont surtout les taxes locales pesant sur la population et les familles qui doivent être réformées. Il serait urgent d'en revoir les bases de calcul et de prévoir un ajustement à période régulière.
- Le point sensible est principalement **la taxe d'habitation** qui doit mieux prendre en compte les contraintes familiales et la capacité contributive des familles. Dans un souci de justice, il est donc nécessaire d'introduire pour partie les revenus dans son assiette. A cet égard, il serait opportun que le Conseil économique et social se saisisse plus à fond de la question de la révision de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Enfin, les taxes et redevances telles que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, doivent-elles aussi être adaptées à la faculté contributive de chaque foyer et réparties équitablement.

Le groupe de l'UNAF partage les préconisations de l'avis visant à une réforme en profondeur des impôts locaux, une clarification des mécanismes d'évaluation des péréquations, une mise en commun des ressources et une responsabilité accrue des acteurs engagés au plan intercommunal. Aller dans le sens d'une **décentralisation renforcée** - outil de démocratisation et de solidarité des décisions - est inéluctable en Europe.

Le groupe de l'UNAF a approuvé l'avis.

Groupe de l'UNSA

L'avis met l'accent sur la nécessité d'une autonomie fiscale qui constitue une incitation au dynamisme et à la bonne gestion ainsi qu'un levier d'efficacité pour les collectivités locales.

Toutefois, l'autonomie fiscale implique des contreparties :

- une bonne assise des impôts (rationalité, équité des impôts locaux), avec une intercommunalité et une inter-régionalité plus présentes puisque mieux adaptées ;
- une exigence de transparence avec des règles et des modalités permettant un réel contrôle par les citoyens de l'efficacité de la gestion ;
- un renforcement de la formation des élus locaux, particulièrement dans le domaine financier ;
- la mise en œuvre de mécanismes de péréquation financière efficaces pour corriger les inégalités des charges ;
- une déconcentration des services de l'Etat.

Cela suppose que l'Etat et les collectivités territoriales s'accordent sur des règles du jeu en matière de prélèvements obligatoires et d'endettement.

L'avis met l'accent sur le creusement des inégalités contraires à tous principes de justice fiscale, mais dénonce aussi l'irrationalité économique de nombreux dispositifs. Aussi l'UNSA approuve-t-elle les préconisations qui proposent d'y remédier, en particulier le renforcement des systèmes tendant à simplifier et à développer la péréquation susceptible de corriger efficacement les inégalités économiques, sociales et territoriales.

L'intégration progressive du revenu dans l'assiette de la taxe d'habitation semble une mesure allant dans le sens d'une correction des inégalités.

Par contre, la proposition d'asseoir la taxe foncière sur les propriétés bâties sur la valeur vénale des biens n'entraîne pas l'adhésion de l'UNSA même si elle est susceptible de représenter une référence plus réaliste que la valeur locative. Ce système, particulièrement lourd à gérer, risque de ne refléter que très imparfaitement la réalité que connaissent les différents acteurs économiques. Les fluctuations du marché étant, pour une bonne part, impulsées par des motifs spéculatifs dans certaines zones, la fréquence des corrections risque d'opacifier le système là où on souhaiterait le simplifier. Le recours aux capacités contributives paraît être un meilleur reflet des différentes situations.

Quant à la réforme de la taxe professionnelle, elle doit tenir compte des différents modes de gestion des entreprises, en particulier de la répartition géographique des unités expatriées pour les plus grandes d'entre elles. Une analyse des effets de transferts et de redéploiement de cette taxe est un préalable indispensable.

L'intégration des éléments immatériels paraît délicate dans une phase où l'on cherche à développer les technologies et en l'absence d'une méthode fiable de leur évaluation comptable. Il ne serait pas acceptable que ce concept, aux contours flous, puisse intégrer la formation comme un investissement taxable au

moment où la formation tout au long de la vie est une référence universellement acceptée. S'ajoute aussi la difficulté de maîtriser les dérives possibles dans les méthodes d'amortissement des investissements.

Au total, les mesures proposées ne nous semblent pas de nature à permettre de parvenir à une meilleure rationalité économique ni à plus d'équité.

C'est pourquoi l'UNSA s'est abstenue.

RAPPORT

**présenté au nom de la section des finances
par M. Jean-Pierre Brunel, rapporteur**

Au cours de sa réunion du 29 février 2000, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des Finances la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur « *L'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales* ».

La section a désigné Monsieur Jean-Pierre Brunel comme rapporteur.

Pour information, la section des finances a successivement entendu :

- M. Jean-Louis Guigou, Délégué à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale ;
 - M. Guy Gilbert, Professeur à l'Université de Paris X-Nanterre ;
 - M. Jean-Paul Delevoye, Président de l'Association des maires de France ;
 - M. Jean-Pierre Fourcade, Président du Comité des Finances locales ;
 - M. Henry Tulkens, Professeur à l'Université catholique de Louvain ;
 - M. Christian Valenduc, Conseiller général des Finances au ministère des Finances (Belgique) ;
 - M. Jean-Pierre Sueur, Président de l'Association des grandes villes de France ;
 - M. Pierre-Louis Mariel, Adjoint au Directeur général de la Comptabilité publique ;
 - M. Jean-Pierre Raffarin, Président de l'Association des régions de France ;
 - M. Philippe Valletoux, Membre du Directoire de Dexia Public Finance Bank ;
 - M. Dominique Bur, Directeur général des collectivités locales.
- Des entretiens ont par ailleurs eu lieu avec :
- M. Pierre Aoustet, Chargé de mission au département analyse financière de la Caisse des dépôts et consignations ;
 - Mme Anne Azampradeilles, Directeur adjoint à la DATAR ;
 - M. Claude Badrone, Sous-directeur de la législation fiscale à la Direction générale des Impôts au ministère de l'Economie et des Finances ;
 - M. Jean-Pierre Balcou, Chef de bureau à la Direction générale des collectivités locales ;
 - M. Jean-Pierre Balligand, Président du Conseil général de l'Aisne, Président de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts, co-président de l'Institut de la décentralisation ;
 - Mme Catherine Bardy, Chef de bureau à la Direction des transports terrestres au ministère de l'Équipement ;
 - M. Jean Bassères, Directeur général de la Comptabilité publique au ministère de l'Economie et des Finances ;

- M. Eric Bernet, Sous-directeur à la Direction de la programmation et du développement au ministère de l'Education nationale ;
- M. Hugues Bied de Charreton, Chef de bureau à la Direction du budget au ministère de l'Economie et des Finances ;
- M. Jacques Blanc, Directeur adjoint de la direction des commissions du Sénat, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris ;
- M. Jean Blanchard, Chargé de la sous-direction de la planification et du budget à la direction des routes au ministère de l'Equipement ;
- M. Stéphane Bouillon, Conseiller technique au cabinet du premier ministre ;
- M. Olivier Bramaud, Chef de Bureau à la direction du transport maritime du ministère de l'Equipement ;
- M. Daniel Buna, Conseiller au cabinet du ministre de la Fonction publique ;
- M. Busschaert, Chargé de mission à la Direction des Hôpitaux au ministère de l'Emploi et de la Solidarité ;
- M. Guillaume de Chanlaire, Chef de cabinet du Commissaire général du Plan ;
- M. Jean-Michel Charpin, Commissaire général du Plan ;
- M. Victor Chomentowski, Président directeur général de Conjuguer SA ;
- M. Jean-François Copé, Maire de Meaux ;
- Mme Claire Cornet, Directeur général adjoint du Conseil national de la fonction publique territoriale ;
- M. Antoine Coutière, Contrôleur général adjoint de la Caisse des dépôts et consignations ;
- M. Bruno Crémel, Directeur de Cabinet du Ministre, ministère de l'Economie et des Finances ;
- M. Laurent Davezies, Professeur à l'université de Paris XII ;
- M. Pierre Debrock, Chargé de mission au département analyse financière de la Caisse des dépôts et consignations ;
- M. Michel Delafosse, Directeur régional à la Caisse des dépôts et consignations ;
- M. Patrick Delage, Conseiller technique au cabinet du premier ministre ;
- M. Alain Delcamp, Directeur général de la communication et du développement technologique au Sénat ;
- Mme Charlotte Dennery, Chef de bureau à la Direction du budget au ministère de l'économie et des finances ;
- M. Patrick Diebolt, Chargé de mission au commissariat général du Plan ;

- M. René Escalle, Assistant general manager, Association des maires des grandes villes de France ;
- M. Jean-Marie Fahy, Chargé de mission à la Caisse des dépôts et consignations ;
- M. Raymond Forni, Président de l'Assemblée nationale ;
- M. Yves Fréville, Sénateur d'Ille et Vilaine ;
- M. Jean-Marc Frohard, Sous-directeur adjoint à la Direction des Personnels administratifs techniques et d'encadrement au ministère de l'Education nationale ;
- M. Yannick Girault, Chef de bureau de la législation fiscale à la Direction générale des Impôts au ministère de l'Economie et des Finances ;
- M. Olivier Gloux, Sous-directeur de la Comptabilité publique au ministère de l'Economie et des Finances ;
- M. Antoine Grand d'Esnon, Directeur de Service Public 2000 ;
- M. Alain Guengant, Directeur de recherche au CNRS ;
- M. Robert Hertzog, Professeur de droit public à l'université Robert Schuman de Strasbourg ;
- Mme Véronique Hespel, Commissaire général adjoint du Plan ;
- M. Dominique Hoorens, Directeur des études à DEXIA Crédit local de France ;
- Mme Danièle Hugues, Chef de mission à la Direction générale des collectivités locales ;
- Mme Riwanona Jaffres, Sous-directrice adjointe à la Direction de la programmation et du développement au ministère de l'Education nationale ;
- Mme Clara Jezewski-Bec, Chargée d'études au Conseil économique et social d'Alsace ;
- M. Edouard Jossa, Sous-directeur à la Direction générale des collectivités locales ;
- M. Jacques Sylvain Klein, maire-adjoint de Rouen, chargé des finances, administrateur de l'assemblée nationale ;
- M. Michel Klopfer, Consultant en finances et contrôle de gestion ;
- Mme Isabelle Laudier, Responsable de l'Institut Caisse des dépôts pour la recherche ;
- M. Philippe Laurent, Directeur général de Philippe Laurent Consultants ;
- M. Vincent Lidsky, Conseiller au Cabinet du ministre, ministère de l'Economie et des Finances ;
- M. Hervé Le Floc'h-Louboutin, Directeur de la législation fiscale à la Direction générale des Impôts au ministère de l'Economie et des Finances ;

- M. Yann Le Meur, Président directeur général de Ressources Consultants Finances ;
- M. Denis Levy, Délégué général de l'Institut de la gestion déléguée ;
- M. Tuong Long Dinh, Chargé de mission à la direction du transport maritime du ministère de l'Équipement ;
- M. Philippe Mahé, Directeur général des services du département du Finistère ;
- M. Martin Malvy, Président de l'Association des petites villes de France (APVF), Président du conseil régional Midi-Pyrénées ;
- Mme Martine Marchand Antheaume, Déléguée générale de la fédération des villes moyennes ;
- M. Gérard Marcou, Professeur à l'université Paris I, Directeur du GRALE ;
- M. Pierre Mauroy, ancien premier ministre, sénateur, Président de la communauté urbaine de Lille ;
- M. Alain Ménémemis, Maître des requêtes au Conseil d'État ;
- M. Vincent Merle, Directeur de cabinet du Secrétaire d'État aux droits des femmes et à la formation professionnelle ;
- M. Bernard Millet, Directeur du marché des collectivités locales au Crédit Lyonnais ;
- M. Bernard Ode, Directeur général des services du département de l'Hérault ;
- Mme Dominique Oudot Saint-Géry, Chargée de mission à la Direction générale des collectivités locales ;
- M. Michel Papaud, Directeur de Cabinet du directeur général des collectivités locales ;
- M. Christian Poncelet, Président du Sénat ;
- M. Alexandre Profit, Chargé de mission au département analyse financière de la Caisse des dépôts et consignations ;
- M. Rémy Prud'homme, Professeur à l'université Paris XII ;
- M. Andrew Reschovsky, Professor of public policy and applied economics - University of Wisconsin, Madison ;
- M. André Robert, Délégué général de l'APVF ;
- M. Rémy Schwartz, Maître des requêtes au Conseil d'État ;
- Mme Marie-Claude Serres-Combourieu, Responsable de département à l'Association des maires de France ;
- Mme Marie-Françoise Sot, Directrice du département analyse financière de la direction du réseau des directions régionales de la Caisse des dépôts et consignations ;
- M. Emmanuel Triboulet, Administrateur du sénat (Commission des finances) ;

- M. Jean-Michel Uhaldeborde, Vice-président de l'université de Pau et des pays de l'Adour ;
- M. Pierre Van De Vyver, Délégué de la fédération nationale des collectivités concédantes et régies ;
- M. Frédéric Viseur, chargé de mission à Mairie Conseils (Caisse des dépôts) ;
- M. Adrien Zeller, Président de la région Alsace.

Le rapporteur a rencontré divers représentants des Conseils économiques et sociaux régionaux, en particulier de la région Alsace.

Le rapporteur remercie vivement toutes les personnalités qui se sont exprimées devant la section ou qu'il a rencontrées personnellement pour l'aide qu'elles lui ont apportée dans l'élaboration de son rapport.

Il remercie tout spécialement M. Xavier Ousset, Administrateur civil de la Caisse des dépôts et consignations, pour le concours qu'il lui a apporté dans l'établissement de ce rapport.

INTRODUCTION

Il peut sembler paradoxal de s'interroger sur l'avenir de l'autonomie financière des collectivités territoriales¹ à un moment où s'affiche globalement leur bonne santé financière.

En fait, ce débat sur l'autonomie financière a acquis une acuité croissante en raison de la conjonction de plusieurs facteurs affectant le système des finances locales :

- l'inadaptation croissante de la fiscalité locale et la multiplication des exonérations et dégrèvements ;
- l'impact de plus en plus sensible du contexte européen sur les finances publiques et les contraintes internationales en matière d'endettement et de prélèvements obligatoires ;
- la relance vigoureuse de l'intercommunalité ;
- le renouveau des contrats de plan Etat - régions et d'autres démarches de contractualisation avec les collectivités territoriales ;
- la prise de conscience croissante des risques de fracture territoriale (quartiers sensibles, zones rurales en déclin) ;
- la revendication récurrente des élus locaux pour le passage à une deuxième phase de la décentralisation et la perspective de nouveaux transferts de compétences.

Ce débat est en outre essentiel aussi bien pour la démocratie locale que pour la modernisation de l'Etat. Il n'existe aucune véritable décentralisation sans une réelle autonomie financière, fondement de la capacité d'initiative, de l'efficacité de gestion, de la lisibilité des actions publiques et finalement de la responsabilité démocratique locale mais une véritable décentralisation, c'est aussi un vecteur décisif pour la réforme de l'Etat français à travers le transfert de services, d'équipements et de compétences à des niveaux territoriaux où ils pourront être mieux pris en charge. Il est donc important d'éclairer les risques pesant sur cette autonomie financière et les conditions de sa préservation.

Dans ce contexte, de nombreux travaux sont venus enrichir la réflexion même si les propositions de réforme financière sont rares et ne s'inscrivent pas souvent dans une vision globale du système des finances locales.

Parmi les travaux et débats récents, on peut citer :

- les rapports du Conseil national des impôts relatifs à la taxe professionnelle (1997) et à l'imposition des revenus (2000) ;
- le rapport du Sénat « *Pour une république territoriale* » (28 juin 2000, Président Jean-Paul Delevoye, rapporteur Michel Mercier) ;

¹ On entendra ici par collectivités territoriales non seulement les régions, les départements, les communes mais aussi les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

- le rapport au Premier ministre de la Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par Monsieur Pierre Mauroy (17 octobre 2000) ;
- les travaux commandés par le Commissariat général au Plan à Messieurs les professeurs Gilbert et Guengant ;
- les colloques organisés par l'Association des maires de France (AMF), l'Association des petites villes de France (APVF), l'Association des grandes villes de France (AGVF) et l'Institut de la décentralisation ;
- les annuaires des collectivités locales publiés sous la responsabilité du GRALE (Groupement de recherches sur l'administration locale en Europe) (CNRS) ;
- les deux derniers entretiens de la Caisse des dépôts et consignations sur le développement local :
 - quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales (1999) ?
 - comment améliorer la performance économique des territoires (2000) ?

Enrichi par l'ensemble de ces travaux, le débat actuel tourne autour d'un certain nombre de questions centrales notamment :

- peut-on envisager l'autonomie financière locale sans autonomie fiscale ?
- que signifie la démocratie locale sans le lien fiscal ?
- peut-on concilier autonomie fiscale locale et régulation des finances publiques ?
- quelles règles du jeu dans les relations Etat-collectivités territoriales ?
- les impôts actuels sont-ils réformables ?
- la clarification de la fiscalité locale passe-t-elle par la spécialisation fiscale par niveau territorial ?
- comment concilier autonomie fiscale locale et équité ?
- pour développer la péréquation financière de façon plus consistante, doit-on compter sur des ressources nouvelles de l'Etat ou sur une redistribution des dotations actuelles ? Sur quels critères fonder cette péréquation ?
- comment concilier réforme des finances locales, cohésion sociale et solidarité ?
- comment compenser efficacement les transferts de compétences ?
- quelles cohérences entre les réformes financières et les différents niveaux territoriaux, notamment l'intercommunalité ?

Ces questions suscitent aujourd'hui de multiples propositions, souvent riches, mais les débats sont parfois incertains en raison de l'utilisation de notions ambiguës, de données partielles ainsi que de la complexité des problèmes abordés qui mêlent finances publiques, structure des territoires, répartition des compétences.

Le présent rapport souhaite contribuer à la clarification du débat et des choix publics dans la perspective de réformes visant à conforter l'autonomie financière des collectivités territoriales tout particulièrement leur autonomie fiscale dans le respect de contraintes d'intérêt général. Il apparaît en effet que l'autonomie fiscale locale est au cœur de la problématique des finances locales. A un moment où l'on envisage une deuxième phase de la décentralisation, il importe de montrer son rôle essentiel à la fois pour la démocratie et pour l'efficacité de la gestion des collectivités territoriales. Il s'agit aussi de souligner que l'autonomie fiscale implique en contrepartie des mécanismes régulateurs, en particulier un effort soutenu de péréquation.

Compte tenu de l'ampleur du champ couvert par l'autonomie financière locale, il a paru opportun et plus utile de focaliser l'analyse sur les problèmes qui semblent les plus urgents et importants. Ainsi n'ont pas été approfondies les questions relatives à la collecte des impôts, à la gestion de trésorerie, aux contrôles financiers, aux outils de gestion, à la tarification des services ou à leur externalisation.

En outre, tout en reconnaissant l'importance des interactions entre les questions financières et les structures territoriales ou les relations entre collectivités locales, il est apparu que ces sujets constituaient en eux-mêmes des champs d'études particulières, déjà d'ailleurs en partie analysés par de précédents rapports du Conseil économique et social. Cependant, compte tenu de son importance, l'interaction entre l'intercommunalité et l'autonomie financière locale est analysée et les relations entre collectivités sont abordées à propos de la contractualisation.

Enfin, il n'a pas semblé possible, dans le cadre de ce rapport, de traiter le cas des départements et territoires d'outre-mer qui appellent une analyse particulière approfondie.

Le présent rapport examinera successivement ces cinq parties :

- la clarification des notions d'autonomie financière locale et d'autonomie fiscale ;
- l'analyse des principales évolutions ayant affecté l'autonomie financière locale depuis les années quatre-vingt mais surtout dans la période récente ;
- la prise en compte du contexte international et européen ;
- les facteurs du contexte national qui vont influencer l'autonomie financière locale dans les années à venir ;
- les éléments dont il faut tenir compte si l'on veut conforter l'autonomie financière des collectivités territoriales dans le respect de l'intérêt général.

CHAPITRE I

L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EST UNE NOTION COMPLEXE

L'autonomie financière est une des composantes majeures de l'autonomie locale. Définie de manière très sommaire, elle recouvre à la fois l'autonomie des recettes et l'autonomie des dépenses mais elle est souvent confondue avec cette dernière, ce qui constitue, on le verra, une approche trop limitative.

Cette première distinction permet de mieux comprendre les points de vue divergents portés sur le niveau actuel de l'autonomie et les voies de sa protection. Les uns l'entendent comme une autonomie de dépense quelle que soit l'origine des ressources. Pour les autres, l'autonomie ne peut exister sans une part importante de ressources fiscales décidées par les élus locaux. Il s'agit en outre d'analyser le degré réel d'autonomie des collectivités en matière de dépenses.

La notion d'autonomie financière est cependant trop complexe pour s'en tenir à cette première approche.

Elle dépend de nombreux facteurs et nécessite pour l'apprécier une analyse plus fine. Le diagnostic qui en est fait peut alors être différent selon que l'on considère la situation globale de toutes les collectivités, ou seulement celle de certaines catégories de collectivités ou de telle ou telle collectivité en particulier.

Elle permet également de mieux mesurer l'importance de l'autonomie fiscale, facteur non exclusif mais essentiel de l'autonomie des collectivités territoriales.

C'est pourquoi il a paru utile de commencer par une explicitation des concepts de façon à contribuer à la clarification du débat public actuel sur ces sujets.

I - LA NOTION D'AUTONOMIE FINANCIÈRE

A - LES FONDEMENTS

1. Autonomie financière et autonomie locale

L'autonomie financière est une condition nécessaire de l'autonomie locale dont il est possible d'identifier quatre caractéristiques (cf. Gérard Marcou, deuxième entretien de la Caisse des dépôts et consignations, quatrième trimestre 1999) :

- l'administration des collectivités territoriales par des conseils élus au suffrage universel direct est aujourd'hui, dans les pays démocratiques, la règle à tous les niveaux ; en France, un consensus politique semble même se faire en faveur de l'extension de ce mode de gestion aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre dans le but de consolider leur rôle et leur

légitimité. C'est notamment l'opinion de Monsieur Jean-Pierre Sueur, Président de l'Association des grandes villes de France, qui souligne les incohérences du système actuel où les électeurs ne sont pas interrogés sur le budget de la communauté urbaine de Lille-Roubaix-Tourcoing, qui est pourtant supérieur à celui de la région Nord-Pas-de-Calais, alors qu'ils le sont pour la composition d'un village de 200 habitants ou sur une élection dans un canton urbain qui, pour la plupart de ses habitants, n'est pas clairement identifié. L'autonomie se caractérise aussi par l'absence de pouvoir hiérarchique s'imposant aux élus locaux dans l'exercice de leurs attributions ;

- cette libre administration par des élus qui, en France, est reconnue par la Constitution, est le corollaire de l'autonomie locale mais elle en donne aussi la mesure, car elle dépend des moyens disponibles. A cet égard, le fait de disposer d'agents propres et de l'autonomie financière apparaît décisif ;
- presque tous les pays européens reconnaissent, au moins en principe, la vocation générale de la compétence des communes. Néanmoins, les compétences réelles des communes sont, dans la plupart des cas, plus restreintes et parfois concurrentes de celles exercées par l'Etat ou les autres collectivités. Cela ne va pas sans conséquences financières notamment sur la répartition des ressources et des cofinancements ; par ailleurs, les collectivités territoriales disposent, pour exercer leurs compétences, de prérogatives de puissance publique (par exemple l'expropriation, la préemption ou le recours à la force publique) ;
- toutefois, l'autonomie, qui n'est pas l'indépendance, ne va pas sans contrôle de l'Etat voire d'une autre collectivité. En général, ces contrôles répondent à trois grandes catégories de préoccupations : protéger les citoyens et la collectivité, promouvoir la mise en œuvre de certaines politiques, assurer une régulation globale des finances publiques.

Ces quatre composantes principales de l'autonomie locale mettent alors en relief le rôle essentiel de l'autonomie financière sans laquelle tout le reste deviendrait relativement formel.

2. Justifications de l'autonomie financière et de l'autonomie locale

Les justifications politiques, économiques et sociales de l'autonomie financière se confondent largement avec celles de l'autonomie locale et de la décentralisation. Le professeur Henry Tulkens, de l'Université catholique de Louvain, a rappelé, lors de son audition du 22 novembre 2000 devant la section des finances du Conseil économique et social, cette phrase de Tocqueville : « *un pouvoir central, quelque savant, quelque éclairé qu'on l'imagine ne peut embrasser à lui seul tous les détails de la vie d'un grand peuple* ».

- les progrès de l'autonomie locale permettent de développer la démocratie à plusieurs niveaux : en se rapprochant des citoyens, de leurs besoins ou de leurs priorités ; en diffusant des responsabilités

politiques et administratives et en responsabilisant à la fois les élus-gestionnaires-prescripteurs et les citoyens-contribuables-usagers-électeurs. Sur ce dernier point, l'exemple de la Belgique dans les années 1970 - 1980 est de ce qu'Henry Tulkens qualifie de « fédéralisme de consommation » est significatif : alors que les instances fédérées de son pays recevaient près de 100 % de leurs ressources par dotation de l'Etat et n'avaient pas à supporter le coût psychologique, politique et électoral de la levée de l'impôt, un mouvement puissant s'est développé pour dénoncer cette « illusion fiscale » et demander davantage de responsabilités financières pour les collectivités ;

- la décentralisation est aussi un facteur qui exploite les avantages de l'identité locale tels que le renforcement du lien social et l'implication des acteurs sociaux dans les affaires publiques, la valorisation des ressorts culturels locaux et de la diversité ou la stimulation de l'initiative et de la compétitivité territoriale.

Ce rapport entre l'autonomie financière locale, la décentralisation et l'efficacité économique a été analysé par de nombreux économistes surtout depuis les travaux de Richard Musgrave en 1959 « *Theory of Public Finance* » et de Wallace Oates en 1972 « *Fiscal Federalism* ». En France, on peut citer plus récemment les travaux des professeurs Derycke, Gilbert, Guengant.

En simplifiant, ils résument ainsi les avantages économiques de l'autonomie financière :

- elle permet de prendre en compte les disparités de préférence qui se manifestent au niveau local par rapport aux services et aux équipements et donc de mieux respecter les priorités des choix des usagers, elle est donc facteur de démocratie ;
- elle favorise une adaptation aux conditions locales de production des services et équipements ;
- elle bénéficie de coûts d'information moindres (connaissance des besoins et des conditions de leur satisfaction) ;
- elle incite à gérer plus efficacement en clarifiant les responsabilités vis à vis des usagers - électeurs - contribuables en permettant de moduler le niveau des dépenses et en facilitant l'identification du coût des services ;
- elle augmente donc la transparence des choix ;
- elle favorise les innovations et expérimentations, hors des tutelles et carcans réglementaires ;
- elle est un facteur de mobilisation des acteurs locaux en donnant aux décideurs locaux une marge de négociation et de prise de risque.

Monsieur Jean-Louis Guigou, délégué à la DATAR, à la lumière de l'expérience des autres pays européens, traduit ces avantages sous une autre forme lorsqu'il indique que l'attractivité des territoires et leur capacité à maintenir leur population et à attirer des capitaux étrangers passent par la

productivité des institutions (audition devant la section des finances du Conseil économique et social le 7 juin 2000).

3. Fondements juridiques de l'autonomie financière

Il n'en demeure pas moins que les fondements juridiques de l'autonomie financière restent encore assez vagues même s'ils s'appuient sur des sources de droit interne ou de droit externe :

- la charte européenne de l'autonomie locale, adoptée le 15 octobre 1985 et ratifiée par de nombreux Etats européens, dont la France, énonce, dans son article 9, un droit des collectivités locales « *dans le cadre de la politique économique nationale à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences* » ; ce texte impose donc deux critères : des ressources suffisantes et leur libre disposition ;
- de son côté, le droit français est très peu explicite au sujet de l'autonomie financière des collectivités territoriales : le principe de libre administration est à peu près la seule norme constitutionnelle qui permette de définir la place, dans l'appareil public, des collectivités territoriales de droit commun ; il figure dans l'article 72 de la Constitution de 1958 (les collectivités territoriales « *s'administrent librement par des conseils élus* ») et se trouve précisé dans l'article 34 (« *la loi détermine les principes fondamentaux (...) de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources* ») tandis que pour l'outre-mer s'ajoutent d'autres dispositions, notamment celles des articles 73 et suivants.

Constitution de la République et de la Communauté

Titre XII

Des collectivités territoriales

Article 72 - Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi. Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi.

Dans les départements et les territoires, le délégué du gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

Article 73 - Le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière.

Article 74 - Les territoires d'outre-mer de la République ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République. Les statuts des territoires d'outre-mer sont fixés par des lois organiques qui définissent, notamment, les compétences de leurs institutions propres et modifiées, dans la même forme, après consultation de l'assemblée territoriale intéressée. Les autres modalités de leur organisation particulière sont définies et modifiées par la loi après consultation de l'assemblée territoriale intéressée.

B - LE CONTENU

Afin de juger du niveau d'autonomie financière des collectivités territoriales et de son évolution dans le temps et l'espace, il importe aussi de mesurer le degré de certaines libertés considérées comme constitutives de l'autonomie financière.

1. L'autonomie des ressources

Cette première liberté peut être appréciée du triple point de vue de la fiscalité, des transferts et des emprunts.

1.1. L'autonomie fiscale

La notion d'autonomie fiscale sera approfondie plus loin dans la seconde partie du chapitre. Néanmoins, il importe d'évoquer ici deux de ses dimensions :

- en premier lieu, il s'agit d'apprécier la marge d'autonomie dont disposent les collectivités territoriales par rapport aux impôts locaux. En effet, sauf dans les Etats fédéraux, les collectivités n'ont pas la possibilité de créer des impôts locaux, sauf cas expressément prévu par la loi, ce qui reste une prérogative de l'Etat ; tout au plus peuvent-elles ne pas instaurer certains impôts prévus par la loi tels que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la taxe de séjour ou la taxe sur les remontées mécaniques. Dans ce cadre, la marge de décision locale sur la détermination des **bases d'imposition** est généralement restreinte (cf. les possibilités d'abattement facultatif sur les bases de la taxe d'habitation par exemple) tandis que la marge de manœuvre sur le niveau des barèmes et des **taux d'imposition** est plus étendue (cf. les impôts directs locaux en France) même si cette marge est encadrée (plafonds, liens de taux etc.) ;
- en second lieu, au-delà de la marge d'autonomie dont dispose chaque collectivité territoriale en particulier, il importe d'apprécier globalement leur marge de manœuvre fiscale. Celle-ci résulte du rapport qui existe entre le montant des ressources fiscales sur lesquelles les collectivités ont réellement prise (à l'exclusion des autres ressources fiscales transférées ou encaissées) et le montant total de leurs ressources hors emprunts.

1.2. L'autonomie par rapport aux transferts

S'agissant des transferts, principalement les transferts de l'Etat (subventions, dotations, compensations) l'autonomie se mesure également selon plusieurs critères dont l'automaticité des transferts, leur conditions d'octroi, leur affectation à des emplois précis ou leur globalisation. C'est ainsi qu'en France, l'évolution générale des transferts de l'Etat est caractérisée par la non affectation et une certaine automaticité.

1.3. L'autonomie par rapport à l'emprunt

Enfin, la liberté d'emprunter peut être assortie de contraintes qui en restreignent la portée, telles l'autorisation préalable nécessaire, l'affectation des

sommes empruntées, le respect de règles prudentielles, la désignation des monnaies autorisées, les modalités de recours au marché financier (crédits, émissions, établissements financiers) ou le niveau d'endettement à ne pas dépasser. En France, aujourd'hui, la liberté d'emprunter des collectivités est très large : pas d'autorisation préalable, possibilité d'emprunter en devises européennes et en euros sans autorisation et possibilité d'émission obligataire. En revanche, l'emprunt ne peut être utilisé que pour financer des investissements, à l'exclusion des déficits et du remboursement d'autres emprunts. Le remboursement de la dette est inscrit d'office au budget et le contrôle de légalité peut porter sur la délibération de recours au crédit.

Toutefois, compte tenu des engagements pris par la France à Maastricht, il n'est pas par ailleurs exclu que la liberté d'endettement de ses collectivités territoriales puisse un jour être plafonnée. Ce point sera examiné dans le chapitre III.

2. La liberté d'affectation des ressources

Cette deuxième liberté se mesure d'abord à la part des dépenses obligatoires ou contraintes, qui se répartissent essentiellement en trois catégories : les dépenses de personnel, les charges liées à l'endettement (amortissement, intérêts) et les dépenses et surcoûts liés aux normes (sécurité, hygiène, accessibilité, environnement).

Elle se mesure ensuite à la part des ressources affectées, telles que celles affectées à l'investissement (emprunts, dotations d'équipements des lycées et collèges etc.).

Elle se mesure enfin au degré de réglementation relative au respect de la concurrence qui, en France comme dans tous les autres pays de l'Union européenne, est encadrée par la réglementation européenne relative au respect de la concurrence (appel à la concurrence, limitation des aides octroyées). Monsieur Jean-Pierre Sueur, lors de son audition, a rappelé à ce propos les risques que prennent les collectivités dans l'octroi d'aides aux entreprises qui ne sont pas toujours conformes à la législation européenne et qui s'appuient sur un système « *très instable sur le plan juridique* ».

Bien entendu, cette liberté d'affectation des ressources dépend aussi de la structure des budgets de chaque collectivité et des différentes catégories de collectivités : par exemple, la part des dépenses de fonctionnement est plus lourde pour les communes et les départements que pour les régions et les EPCI.

3. La liberté de gestion de la trésorerie

Cette troisième liberté s'apprécie sous un double aspect : d'une part, la liberté d'affectation des fonds en attente d'emploi et des réserves financières, d'autre part la liberté de recours à des prêts et avances à court terme.

En France, il n'existe pas de liberté d'affectation des fonds qui restent dans le circuit du Trésor, sur un compte non rémunéré pour chaque collectivité. Cependant cette disposition a pour contrepartie les avances du Trésor sur fiscalité directe locale, versées par anticipation à chaque collectivité. En outre, les collectivités territoriales françaises sont autorisées à comptabiliser hors

budget les lignes de trésorerie consenties par les banques, ce qui leur permet de tendre vers la trésorerie zéro.

4. La maîtrise du budget

Cette quatrième liberté, plus globale, renvoie à deux notions, celle de prévisibilité et celle d'équilibre.

4.1. La prévisibilité

La prévisibilité des dépenses et des ressources constitue un élément non négligeable de l'autonomie financière, car elle permet de mener des stratégies à moyen ou long terme, de saisir des opportunités d'investissement, d'endettement et de répartir l'effort fiscal dans le temps. Toutefois, la complexité de la législation fiscale, du calcul des bases, du calcul des dotations et transferts et la dépendance par rapport à des services administratifs externes peut nuire à la gestion prévisionnelle des collectivités, ce qui est bien le cas en France.

Comme l'a souligné Monsieur Jean-Paul Delevoye lors de son audition, les collectivités territoriales françaises n'ont en outre actuellement aucun plan de charge précis des dépenses incontournables qui s'annoncent pour elles (35 heures, normes environnementales européennes...) et une de leurs revendications est justement de ne plus discuter seulement avec l'Etat d'un budget année après année mais bien de pouvoir aborder dans une perspective pluriannuelle, l'évolution des recettes et des dépenses.

4.2. L'équilibre du budget

Les collectivités territoriales n'ont pas, en France, la faculté qu'a l'Etat de voter un budget en déséquilibre. L'équilibre obligatoire du budget concerne chacune des sections (fonctionnement et investissement) mais alors que la collectivité peut emprunter pour équilibrer la section d'investissement, elle ne peut le faire pour la section de fonctionnement. Il est d'ailleurs vérifié que le remboursement du capital des emprunts est assuré grâce à des ressources propres.

En outre, le budget (les deux sections) doit être voté en équilibre réel, sans surestimation des recettes ni sous-estimation des dépenses et cette contrainte constitue un mode de régulation à terme de l'endettement des collectivités.

5. La libre gestion du patrimoine

Dans la gestion financière des collectivités locales, le patrimoine est souvent délaissé : il n'existe pas de bilan en bonne et due forme, le patrimoine n'est pas au centre des préoccupations et peu de collectivités ont une gestion active de celui-ci. Cette cinquième liberté, qui peut concerner aussi bien la location de bâtiments que les redevances d'occupation du domaine ou ses aliénations temporaires ou définitives, intervient dans le cadre d'une réglementation très contraignante, notamment pour les redevances d'occupation du domaine par différents concessionnaires (EDF, GDF, France Télécom etc.).

6. La libre tarification et l'externalisation des services

Cette sixième liberté consiste en une marge de manœuvre potentiellement assez vaste mais délicate à manier puisqu'on déplace le financement des services publics du contribuable vers l'utilisateur. Il est alors probable que cet outil de gestion décentralisée mais aussi de financement constituera un champ de débat et de différenciation entre collectivités si se poursuivent à la fois la pression sur la baisse des prélèvements obligatoires et la montée des exigences au niveau des services.

7. L'autonomie théorique et l'autonomie réelle

Bien entendu entre l'autonomie financière théorique et l'autonomie financière réelle, il existe parfois un fossé. En effet plusieurs facteurs complémentaires peuvent jouer sur la marge de manœuvre réelle, dont la richesse patrimoniale et la possibilité de la mobiliser, la richesse en bases fiscales et son dynamisme, le niveau atteint de pression fiscale, la santé financière actuelle et prévisible compte tenu des engagements et des risques pris, l'importance du recours à la tarification ou le rapport entre les ressources et les charges, qui varie selon les contextes locaux.

A titre d'exemple, Monsieur Jean-Pierre Sueur rappelle que, dans le département des Hauts-de-Seine, entre la ville qui touche le plus de recettes fiscales par habitant et celle qui en touche le moins, l'écart est de 1 à 30 : 30 fois moins de recettes par habitant pour Gennevilliers que pour Neuilly-sur-Seine. L'importance du nombre de sièges sociaux d'entreprises à Neuilly est telle que la ville peut se permettre de fixer à 4 % sa taxe d'habitation tandis qu'une ville comme Sarcelles, moins attractive, doit avoir une taxe beaucoup plus élevée : de l'ordre de 20 % pour couvrir ses besoins.

On peut ajouter que, pour des collectivités pauvres, les dotations, les subventions ou les prêts bonifiés du type de ceux dispensés par la Caisse des dépôts et consignations dans le cadre de la politique de la ville, constituent des marges d'autonomie indirecte.

C - LA DIVERSITÉ SELON LES COLLECTIVITÉS

En matière d'autonomie financière, comme dans le domaine plus large de la gestion, il importe de ne pas confondre ce qui peut caractériser les finances du secteur des collectivités territoriales avec les finances de telle ou telle catégorie de collectivités, voire même avec celles de telle ou telle collectivité en particulier.

1. Les incidences variables d'un même phénomène financier

1.1. Les transferts d'autonomie

Lorsqu'on analyse l'évolution des marges d'autonomie financière des collectivités, il ne faut pas perdre de vue le caractère ambivalent de certains phénomènes, qui ont pour effet de transférer des marges d'autonomie de certaines collectivités vers d'autres ; c'est en particulier le cas de la **péréquation financière** et de l'**intercommunalité**, qui seront amenées à se développer dans les années à venir. Toutefois, il ne faut pas considérer que les effets de tels

phénomènes pourraient se neutraliser les uns les autres ; en effet, les marges transférées permettent en réalité d'augmenter globalement le degré d'autonomie des collectivités, soit en donnant des moyens à des collectivités défavorisées sans vraiment entraver le développement des autres, soit en concentrant des moyens à un niveau où ils sont susceptibles d'être plus rationnellement employés.

1.2. L'impact des réformes fiscales

La plupart du temps, les réformes fiscales ne se contentent pas d'opérer des transferts de charges entre contribuables, elles ont presque toujours un impact sur la répartition des ressources fiscales entre collectivités. Ainsi la réforme de la taxe professionnelle supprimant la part salariale des bases est-elle plus pénalisante pour les collectivités ayant une forte proportion d'activités de services.

2. Des évolutions différentes selon la catégorie de collectivité

L'équilibre financier des différents niveaux de collectivités n'est pas de même nature et les mesures prises par l'Etat peuvent les affecter de façon diverse. C'est ainsi que, dans le cas de la France, on constate que la part des dépenses de fonctionnement est beaucoup plus lourde pour les communes et les départements que pour les régions et les groupements de communes. Par ailleurs, les dépenses de personnel (contraintes) sont beaucoup plus lourdes pour les communes que pour les autres collectivités territoriales. En conséquence, les marges d'intervention relatives des régions sont les plus fortes et celles des communes les plus faibles.

En outre, les mesures prises par l'Etat peuvent concerner différemment chaque catégorie de collectivités. C'est ainsi que certaines mesures récentes ne concernent que la région (suppression de la part régionale de la taxe d'habitation), que d'autres concernent la région et le département (suppression de leurs parts relatives au foncier non bâti) et que d'autres encore ont une portée générale (suppression de la part salariale des bases de taxe professionnelle).

3. La tutelle et l'interdépendance des collectivités

Au delà de la tutelle générale de l'Etat, qui s'exerce de façon uniforme sur les différentes collectivités, on peut imaginer une tutelle de certaines collectivités territoriales sur les autres. En France, cela n'existe pas **en théorie** puisque l'un des principes de la décentralisation est celui de l'indépendance des collectivités les unes par rapport aux autres mais, dans la réalité, des mécanismes partiels de tutelle, de fait ou de droit, se sont développés, tels que la contractualisation des subventions, la définition de cadres généraux à respecter pour telle ou telle politique (parfois régionaux, le plus souvent départementaux : logement des catégories défavorisées, décharges publiques etc.) ou l'interdépendance des communes et des EPCL, notamment sur le plan de la fiscalité et des transferts. Et puis, de façon tout à fait paradoxale, les communes peuvent, dans le cadre de l'intercommunalité, définir la marge de manœuvre des groupements.

4. L'équilibre général des finances publiques

En France, jusqu'à une date récente, les contraintes budgétaires de l'Etat se répercutaient sur les finances locales essentiellement à travers les dotations et transferts. Puis la préoccupation du niveau des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires locaux s'est faite plus pressante en raison des engagements européens et du contexte international. Quant au niveau de l'endettement local, s'il demeure pour l'instant très raisonnable, il n'en est pas moins placé désormais sous surveillance. Ces aspects d'interdépendance des différents segments des finances publiques seront analysés plus loin (chapitre II et chapitre III).

D - LES LIMITES INHÉRENTES À L'AUTONOMIE FINANCIÈRE ET FISCALE

L'autonomie financière des collectivités territoriales, surtout si elle est large, ne va pas sans certaines inégalités et certaines distorsions économiques, dont il est nécessaire également de prendre la mesure.

1. Les inégalités

L'autonomie financière permet une pleine expression à la fois des capacités locales de gestion et aussi des potentialités de chaque collectivité et donc, par définition, l'affirmation d'inégalités qui peuvent, une fois créées, s'alimenter à leur propre substance :

- la plus ou moins bonne gestion peut engendrer des effets de richesse ou de pauvreté, tels que le déplacement des habitants et des entreprises, l'aisance ou la tension financière, l'endettement ou la préservation du patrimoine. **Les inégalités de gestion** ainsi créées mettent alors les élus et les citoyens en face de leurs responsabilités.

Mais **les inégalités de départ** jouent souvent un rôle encore plus décisif dans la situation respective des collectivités territoriales. Or ces inégalités-là mêlent de façon inextricable des facteurs naturels (patrimoine naturel, localisation etc.), des facteurs exogènes et les résultats historiques de toutes les gestions antérieures. De sorte qu'il est bien difficile de démêler, à un moment donné, ce qui est imputable à la gestion dans la situation financière d'une collectivité : tout au plus pourrait-on analyser les effets de la gestion récente ;

- l'autonomie financière non seulement développe des inégalités naturelles résultant de l'autonomie de gestion mais engendre aussi des **effets cumulatifs**, chaque collectivité se retrouvant avec ses atouts ou ses handicaps.

Ceux-ci portent à la fois sur le patrimoine historique ou naturel, les richesses de bases fiscales, l'équilibre entre les ressources et les charges à assumer, la taille et le poids de la collectivité, d'éventuels facteurs exogènes etc. Selon leur situation, les collectivités peuvent alors constituer des pôles attractifs ou répulsifs pour les habitants, les entreprises, les administrations et donc le développement. Dans ces

conditions, il est parfois impossible, pour certaines collectivités handicapées, de sortir seules d'une telle situation.

Sur ce point, Monsieur Jean-Paul Delevoye lors de son audition s'est inquiété par exemple de l'apparition d'espaces à vocation résidentielle porteurs de charges et non de recettes fiscales - dans l'état actuel des impôts locaux - marginalisés par rapport à d'autres territoires qui ont vocation à avoir des développements économiques. Ces derniers ont un temps de retour d'investissement très court tandis que les espaces à vocation résidentielle doivent faire des investissements majeurs sans pour autant avoir un retour fiscal proportionné. Ainsi, souligne-t-il, se développent des « *fractures territoriales* » alors qu'il faudrait mettre en place la complémentarité des territoires.

2. Des distorsions économiques

L'absence de contraintes financières chez les collectivités les plus riches n'incite pas à la rigueur. L'on constate en France que ce sont elles qui ont les dépenses par habitant les plus élevées. Certes, cela peut signifier un niveau de services supérieur mais cela peut aussi recouvrir du gaspillage. C'est d'autant plus vrai que le niveau de dépenses ne se répercute pas sur le niveau de pression fiscale, en raison de la richesse des bases et échappe donc à la sanction des contribuables électeurs.

Le découpage territorial, surtout celui des communes, peut aussi engendrer des incohérences dans la gestion de besoins et de projets qui devraient être traités à une autre échelle. Il peut donc entraîner des surcoûts, des gaspillages (services de transports, équipements sportifs ou culturels, traitement de l'eau ou des déchets etc.).

Les phénomènes d'externalités, bien mis en lumière par de nombreux économistes, dont Messieurs Gilbert et Gueugant, sont aussi facteurs de distorsions :

- les « *débordements de consommation* » sont une des manifestations les plus courantes de ces effets externes, en particulier lorsque les habitants d'une collectivité voisine bénéficient des services d'une autre collectivité sans les payer (phénomène des centres-villes par exemple) ;
- la concurrence fiscale pour attirer les entreprises est un autre effet pervers que l'on rencontre souvent et qui se traduit par un appauvrissement des collectivités si elles ne respectent pas entre elles quelques règles du jeu ; cette concurrence peut être active (baisse volontaire) ou passive (les hausses fiscales décidées ailleurs engendrant une délocalisation) ;
- l'usage de taxes pouvant être exportées, c'est-à-dire payées essentiellement par des contribuables situés hors du territoire de la collectivité, constitue une autre distorsion (c'est parfois le cas de la taxe professionnelle) ;

- la concurrence sur les services offerts peut quant à elle engendrer une offre excédentaire (cf. les zones industrielles inoccupées etc.).

L'existence d'échelons territoriaux autonomes sur le plan financier, notamment fiscal, pose désormais, compte tenu du contexte international et du poids croissant des collectivités territoriales, un problème de régulation globale des finances publiques : comment concilier l'autonomie des collectivités avec le respect de normes d'évolution des dépenses publiques, des prélèvements obligatoires et de l'endettement public ? C'est là une des questions délicates qui doit être résolue si l'on veut préserver cette autonomie financière.

3. L'incidence de la catégorie de collectivités

Il n'est pas inutile de remarquer que les différentes limites inhérentes à l'autonomie financière ci-dessus rappelées sont moins sensibles pour les régions que pour les communes et que les inégalités et les distorsions sont plus importantes pour les communes que pour les régions. Paradoxalement, c'est cependant parmi les communes que la revendication d'autonomie est la plus sensible. Il importe alors de constater que la montée en puissance de l'intercommunalité peut contribuer à résoudre certaines contradictions.

II - L'AUTONOMIE FISCALE, ÉLÉMENT ESSENTIEL DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE

L'autonomie fiscale est au cœur du débat actuel sur l'autonomie financière. Il est donc essentiel d'éclairer cette notion complexe, mal délimitée, afin d'en avoir une vision globale, ce qui permet de mieux réaliser les enjeux de ce débat.

Celui-ci est alimenté par les arguments de deux grandes thèses, qui peuvent bien entendu laisser place à des positions intermédiaires :

- pour les uns, l'autonomie financière des collectivités territoriales peut très bien s'envisager sans autonomie fiscale ou avec une autonomie fiscale très réduite ;
- pour les autres, celle-ci est un élément essentiel de l'autonomie financière.

A - L'AUTONOMIE FINANCIÈRE RÉDUITE À L'AUTONOMIE DE DÉPENSE

Considérant les limites de l'autonomie fiscale, ses inconvénients réels, ses fondements juridiques incertains, certains sont conduits à penser que la simple autonomie de dépense est, à tout prendre, préférable et suffisante.

1. L'autonomie fiscale est toujours relative

1.1. Elle est encadrée sur le plan juridique

De même que les collectivités territoriales (sauf dans les Etats fédéraux) n'ont pas la possibilité de créer des impôts, de même la définition des bases et des redevables échappe le plus souvent à leur compétence. C'est le cas en France, sauf en ce qui concerne le pouvoir complémentaire et limité de consentir certains abattements ou des exonérations, par exemple en matière de taxe d'habitation ou de taxe professionnelle.

En outre, la liberté de fixation des taux et des barèmes est rarement totale : en France, elle est encadrée par des plafonds, des liens à préserver entre les taux des impôts (exemple : le lien entre la hausse des taux de taxe professionnelle et celle des impôts directs sur les ménages).

1.2. Elle est relative sur le plan pratique

L'autonomie fiscale dépend largement des bases fiscales dont dispose la collectivité :

- si ces bases sont trop faibles, la collectivité pourra tirer plus d'autonomie financière de dotations, de péréquations que de difficiles ou impossibles augmentations d'impôts ;
- si ces bases sont inéquitables par rapport aux contribuables, il est difficile de trop s'appuyer dessus (cf. la taxe d'habitation) ;
- si les bases sont très fluctuantes, il est difficile de bâtir une stratégie à long terme (cf. les droits de mutation et la vignette automobile).

1.3. Elle dépend du niveau de la pression fiscale

L'autonomie fiscale dépend aussi du niveau atteint par la pression fiscale :

- il existe une contrainte au niveau national et international sur les prélèvements obligatoires (cf. chapitre III) ;
- mais il existe aussi une contrainte locale qui dépend du niveau relatif de la pression atteinte sur chaque impôt ;
- il existe enfin la contrainte réglementaire des plafonds de taux.

On peut d'ailleurs constater que les collectivités territoriales sous-utilisent certaines marges de manœuvre dont elles disposent (non création de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), abattements peu utilisés, mimétisme sur les taux). Dans son rapport général sur le projet de loi de finances pour 2001, le Sénat constate ainsi qu'en 2000, seulement 5 % des départements, 7,7 % des EPCI à fiscalité propre et 13,6 % des communes ont choisi de faire varier différemment les taux des quatre taxes. Aucune des régions n'a opté pour cette solution.

Pour toutes ces raisons, certains considèrent que la marge de manœuvre fiscale des collectivités est de plus en plus réduite dans les faits.

2. Ses inconvénients sont aggravés en France

Les inconvénients de l'autonomie fiscale locale recourent ceux de l'autonomie financière déjà présentés ci-dessus, à savoir les inégalités et les distorsions économiques. Il suffit ici de préciser que les inconvénients généraux sont aggravés dans le cas de la France par plusieurs facteurs, dont :

- le morcellement du territoire, qui accentue tous les phénomènes d'inégalité de répartition des bases, de concurrence fiscale, de débordements de consommation, de gaspillages et de régulation globale ;
- l'archaïsme des impôts, bien connu en France, qui concerne aussi bien le mode de calcul des bases que la non révision des valeurs

locatives, ce qui aboutit à des injustices entre contribuables et des inégalités accrues entre collectivités ;

- les mesures correctives, partielles et incohérentes, multipliées par l'Etat par l'intermédiaire d'exonérations, de dégrèvements ou de dispositifs de péréquation, pour lutter contre des inégalités entre contribuables et entre collectivités, qui sont liées à un système fiscal obsolète.

Soit autant de réalités qui engendrent l'incompréhension, la confusion et l'irresponsabilité.

3. Ses fondements juridiques sont incertains

3.1. La Constitution et la loi

La Constitution du 4 octobre 1958 n'établit aucun lien explicite entre le principe de libre administration et celui d'autonomie fiscale locale (ni d'ailleurs avec celui d'autonomie financière). Elle réserve à la loi (article 34) le pouvoir de fixer « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature ». C'est de la loi du 10 janvier 1980 que les conseils élus des collectivités locales tiennent le pouvoir de voter chaque année le taux des taxes directes locales.

3.2. Les décisions du Conseil constitutionnel

C'est alors dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel qu'il faut aller chercher une première et incertaine affirmation de l'autonomie fiscale locale et de son lien avec le principe de libre administration des collectivités territoriales :

- dans sa décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991, le Conseil a fixé un principe général selon lequel « les règles posées par la loi ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités locales au point d'entraver leur libre administration » ;
- la décision n°91-291 du 6 mai 1991 a établi qu'un prélèvement par l'Etat sur les ressources fiscales d'une collectivité ne peut être opéré « qu'à titre exceptionnel et ne doit concerner qu'une partie de l'impôt local : il doit être défini avec précision quant à son objet et à sa portée ; il ne doit pas avoir pour conséquence d'entraver la libre administration des collectivités concernées » ;
- le Conseil a admis la constitutionnalité d'un prélèvement sur les recettes fiscales d'une collectivité en précisant « qu'eu égard au montant du prélèvement en cause par rapport à l'ensemble des recettes de fonctionnement de la Ville de Paris, sa suppression n'est pas contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales » (décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991) ;
- la décision la plus intéressante est sans doute la plus récente, celle du 29 décembre 1998 n° 98-405 DC, relative à la suppression de la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle. Le Conseil a rappelé que les règles posées par la loi « ne sauraient avoir pour effet de restreindre les ressources fiscales des collectivités au point d'entraver leur libre administration ». Puis il a considéré que, puisqu'en

contrepartie de la suppression progressive de la part salariale de la taxe professionnelle, la loi institue une compensation (...), ces règles n'ont pour effet ni de diminuer les ressources globales des collectivités locales ni de restreindre les ressources fiscales au point d'entraver leur libre administration.

Ainsi il y aurait atteinte au principe de libre administration dans deux cas : si la mesure avait pour effet de diminuer les ressources globales des collectivités locales et si elle restreignait de manière exagérée les ressources fiscales locales.

3.3. Des assises incertaines

Même si la jurisprudence ambiguë du Conseil constitutionnel semble confirmer que le principe de libre administration implique un seuil minimal de ressources fiscales locales, cela ne supprime pas les incertitudes : à quel niveau se situe ce seuil minimal ? Qu'entend-on par ressources fiscales des collectivités territoriales ? Des impôts locaux, des impôts transférés ? Quelle marge de manœuvre par rapport à ces impôts ? Bref le débat reste entier. Et il est aujourd'hui plus politique que juridique, de sorte que les partisans d'une suppression ou d'une forte limitation de l'autonomie fiscale peuvent s'appuyer sur cette absence de fondements juridiques certains.

4. L'autonomie de dépense assise sur des dotations présente quelques avantages

La perspective d'un accroissement progressif de la part des dotations dans les ressources des collectivités territoriales a ses partisans aussi bien chez les élus locaux que parmi les représentants de l'Etat. Nous examinerons de façon plus précise dans le chapitre V les arguments contradictoires relatifs au processus de recentralisation fiscale. Il suffira ici de rappeler quelques avantages de l'autonomie de dépense assise sur des dotations.

4.1. Une régulation des finances locales facilitée

Le cantonnement progressif de la fiscalité locale et la montée en puissance des dotations et transferts permettent à l'Etat de mieux maîtriser l'évolution des dépenses et des ressources locales. Ils permettent aussi d'élargir progressivement la marge de manœuvre théorique pour la péréquation financière.

4.2. Les avantages présumés de la simplicité

Pour les collectivités territoriales, les dotations peuvent introduire une meilleure prévisibilité de leurs ressources. Pour l'Etat, le cantonnement des impôts locaux peut se traduire à terme par des économies de gestion.

4.3. Des perspectives pour les collectivités défavorisées

Pour certaines collectivités, le renforcement des dotations pourrait avoir des avantages si la péréquation était en même temps accentuée :

- celles à qui l'autonomie fiscale n'assure pas l'autonomie financière en raison de la pauvreté des bases fiscales peuvent espérer un surplus de péréquation ;

- celles qui sont menacées de perdre leurs bases fiscales (départ d'entreprises, exode démographique) voient dans les dotations une assurance contre le risque ;
- certaines croient pouvoir échapper, grâce aux dotations, aux aléas financiers de la conjoncture économique.

L'important pour les collectivités c'est d'avoir des ressources suffisantes pour faire face à leurs charges : voilà le grand argument avancé en faveur de la simple autonomie de dépense. Encore faudrait-il que les dotations soient suffisantes et la péréquation au rendez-vous, ce qui est un autre problème.

B - PAS DE RÉELLE AUTONOMIE FINANCIÈRE SANS AUTONOMIE FISCALE

Il importe de bien mesurer les marges de manœuvre liées à l'autonomie fiscale et les avantages qu'elle comporte sous certaines conditions.

Les relations entre le partage ou le transfert d'impôts et l'autonomie fiscale seront examinées au chapitre III.

1. Des marges de manœuvre multiples

Les marges de manœuvre liées à l'autonomie fiscale sont d'une double nature :

1.1. Des marges de manœuvre directes

Celles-ci consistent d'abord dans la possibilité de fixer le taux de l'impôt ou le niveau d'imposition par rapport à un barème. On oublie souvent que cela ne joue pas qu'à la hausse et la stabilisation des taux ou leur baisse constitue aussi des actions de gestion et des signaux politiques ; ces marges de manœuvre directes concernent aussi la possibilité d'instaurer ou non certains abattements ou des exonérations, ce qui fait partie de la politique sociale ou économique d'une collectivité.

1.2. Des marges de manœuvre indirectes

Celles-ci sont moins présentes dans le débat relatif à l'autonomie fiscale mais sont cependant décisives. Elles résultent de trois effets :

- l'effet d'évolution spontanée des bases, dont l'impact sur le produit fiscal est très souvent supérieur au taux, est en fait essentiel mais beaucoup moins apparent ; même en cas de blocage des taux, l'autonomie fiscale pourrait ainsi subsister ;
- l'effet de levier sur la capacité d'emprunt est une deuxième marge indirecte : la soupape financière que constitue l'autonomie fiscale permet non seulement à la collectivité d'être plus sereine dans sa gestion prévisionnelle de l'endettement mais autorise le banquier à consentir plus facilement un prêt et à de meilleures conditions (en raison d'un meilleur « rating » de la collectivité) ;
- l'effet « retour sur investissement » est certainement un des meilleurs arguments en faveur de l'autonomie fiscale. Cet effet est le résultat d'une politique de développement et de bonne gestion qui permet à une collectivité de favoriser l'enrichissement de ses habitants et de

ses entreprises et l'arrivée de nouveaux habitants et de nouvelles entreprises. Tout cela se traduit par un gonflement des bases fiscales et même des dotations qui, lui-même, permet de rembourser des emprunts, de stabiliser ou baisser la pression fiscale et d'entreprendre de nouveaux projets.

2. Des avantages irremplaçables

2.1. Elle constitue un fondement de la démocratie locale

Le lien fiscal est un des éléments essentiels du « marché politique » local (pour reprendre une expression du sénateur Yves Fréville). Il renforce la relation existant entre les responsables élus, les entreprises et les ménages. Les citoyens et les entreprises sont mieux à même de juger non seulement l'efficacité de la gestion mais les conséquences financières des choix et des initiatives des élus locaux.

C'est donc un facteur de responsabilisation des acteurs du développement local en permettant une confrontation plus claire entre les besoins et les contraintes de moyens.

C'est aussi un instrument d'autonomie des choix locaux. Dans un système réellement décentralisé, ce n'est pas l'Etat qui, par des dotations, fixe le niveau de dépenses de telle ou telle collectivité et limite sa capacité d'initiative. C'est aux citoyens de dire à quel niveau doivent se situer leur effort, les services utilisés et les investissements à engager.

Les marges de manœuvre que comporte l'autonomie fiscale permettent à la fois de choisir le niveau souhaité pour les services locaux et d'engager des projets et des initiatives de développement (aménagement, infrastructures, urbanisme, incitations, services divers, etc.).

2.2. Elle est aussi un levier d'efficacité

L'autonomie fiscale est un facteur essentiel de l'efficacité de la gestion locale.

Elle constitue une incitation au dynamisme et à la bonne gestion : l'effet « retour sur investissement » ci-dessus décrit permet l'autofinancement total ou partiel des projets voire dans certains cas autorise une baisse ultérieure de la pression fiscale. Elle encourage l'analyse économique des implications des différents investissements locaux.

Elle facilite une meilleure répartition dans le temps de l'effort financier des usagers contribuables en articulant pression fiscale, emprunt, retour sur investissement. Elle permet aussi de choisir, dans certaines limites, la répartition de l'effort entre contribuables.

Elle constitue aussi un régulateur irremplaçable de dépenses à la fois comme modérateur, car les impôts ont un coût politique, mais aussi comme indicateur de satisfaction permettant de mieux choisir les priorités.

Enfin, l'autonomie fiscale représente un facteur d'adaptation appréciable permettant de faire face aux aléas de la vie locale (variation de population, catastrophes, nouvelles normes, opportunités nouvelles, etc.) mais aussi

d'amortir le choc de nouveaux transferts de compétence qui ne sont presque jamais tout à fait compensés.

3. Les conditions de son efficacité économique et sociale

Certes, pour que l'autonomie fiscale locale présente un maximum d'avantages et un minimum d'inconvénients, il importe également que quatre séries de conditions soient réunies.

3.1. Une bonne assise des impôts

Il faut d'abord que les bases des impôts locaux soient rationnelles et équitables (nous verrons plus loin que ce n'est pas le cas en France), que l'assise territoriale des impôts soit assez large pour limiter au maximum les distorsions économiques et sociales ci-dessus décrites et que le degré d'autonomie fiscale soit suffisant : que les impôts locaux sur lesquels la collectivité a une marge d'autonomie représentent un pourcentage significatif des ressources de fonctionnement.

3.2. Un bon fonctionnement des mécanismes régulateurs

Afin que les collectivités n'abusent pas de l'autonomie fiscale en surtaxant ménages et entreprises, il est essentiel que puissent jouer normalement certains mécanismes régulateurs :

- par rapport aux impôts assis sur les ménages, il est nécessaire que le « marché politique local » fonctionne correctement et que le nombre de contribuables exonérés ne soit pas trop élevé ;
- par rapport aux impôts assis sur les activités économiques, il existe certes la sanction de la mobilité mais il apparaît nécessaire que des plafonds soient établis, notamment parce que le libre choix d'implantation ou de déménagement ne peut jouer facilement. On peut aussi envisager un couplage avec les impôts sur les ménages, comme c'est le cas en France.

3.3. Des mécanismes correcteurs des inégalités

L'autonomie financière locale, on l'a vu, ne va pas sans inégalités et c'est encore plus vrai de l'autonomie fiscale. C'est pourquoi le bon fonctionnement d'un système des finances locales implique des mécanismes correcteurs des inégalités. Nous analyserons dans la suite du rapport quels pourraient être des critères adaptés de péréquation. Sans celle-ci, pour de nombreuses collectivités, le principe constitutionnel de libre administration risquerait de rester un vœu pieux.

En complément de la péréquation, une politique volontariste d'aménagement du territoire est elle aussi indispensable pour éviter les fractures territoriales et les processus de déclin dans certaines zones défavorisées.

3.4. Une exigence de transparence

Une des contreparties de l'autonomie financière et fiscale réside dans l'obligation, pour les collectivités, de rendre des comptes non pas de façon purement formelle mais suivant des règles et des modalités permettant un

véritable débat public et donc un réel contrôle des citoyens, pas seulement sur la régularité mais aussi sur l'efficacité de la gestion.

A cet égard, il faut ajouter que l'autonomie financière et fiscale appelle un renforcement de la formation des élus, notamment dans le domaine financier.

3.5. Une discipline collective

L'autonomie fiscale locale implique aussi que l'Etat et les collectivités territoriales se mettent d'accord sur des règles du jeu en matière de prélèvements obligatoires et d'endettement.

**Extraits de l'audition, devant la section des finances du Conseil économique et social,
de M. Jean-Pierre Fourcade, Président du Comité des finances locales
le 4 octobre 2000**

(...) « Nous passons à un système qui sera définitif en 2003 dans lequel nous aurons un peu plus de 300 milliards de recettes fiscales, 350 de compensations budgétaires, qui évidemment risquent de se réduire comme une peau de chagrin... »

(...) « Devant cet état de fait actuel, il y a une alternative. En font foi tous les débats qui ont lieu dans toutes les assemblées territoriales, que ce soit à l'association des maires, l'association des présidents de Conseils généraux, l'association des présidents de région, le Comité des Finances locales... »

(...) « Donc quelle est l'alternative ? Elle est de savoir si le concept d'autonomie des collectivités locales doit être appuyé par une certaine autonomie de la fiscalité ou bien si le concept de l'autonomie des collectivités locales peut subsister avec une fiscalité complètement aux mains de l'Etat. C'est la question. »

CHAPITRE II

DES ÉVOLUTIONS CONDUISANT À UNE AUTONOMIE FINANCIÈRE AUJOURD'HUI RÉELLE MAIS FRAGILE

Phénomène complexe, aux contours mal définis et insuffisamment précisés, l'autonomie financière des collectivités territoriales est également une réalité instable. De ce point de vue, elle a beaucoup évolué ces dernières années, à la fois sous l'influence des interventions de l'Etat et de la gestion interne des collectivités elles-mêmes.

I - L'INCIDENCE DES INTERVENTIONS DE L'ÉTAT

Depuis les années quatre-vingt, les interventions de l'Etat sur les finances locales se sont étendues et diversifiées, les unes par nécessité, les autres par volonté politique, avec des résultats inégaux pour l'autonomie financière des collectivités territoriales.

A - L'OBJECTIF D'UNE GESTION LOCALE PLUS EFFICACE

Ce premier objectif a fait l'objet de réformes et incitations diverses, qui vont plutôt dans le sens d'une plus grande autonomie financière.

1. Une nouvelle comptabilité pour les communes

La nouvelle instruction comptable M14 pour les communes, qui se substitue aux instructions M11 et M12, s'inspire largement du Plan comptable général de 1982, déjà applicable aux établissements publics de l'Etat et des collectivités territoriales. A ce titre, elle introduit notamment les amortissements et les provisions dans les bilans des communes, permet de mieux cerner l'autofinancement ou l'épargne de la commune pour un exercice donné, permet de publier un tableau des soldes intermédiaires de gestion, garantit mieux la réelle indépendance des exercices grâce à un rattachement plus rigoureux des charges et produits et impose une plus grande précision des imputations et des annexes mieux renseignées.

Globalement, on peut affirmer que la préparation concertée puis la mise en place, à partir de 1997, de cette nouvelle comptabilité pour les communes a constitué un réel progrès vers une gestion plus transparente et efficace de ces collectivités : c'est la raison pour laquelle une modernisation analogue devrait entrer en vigueur pour la comptabilité des départements en 2002 et des régions en 2003. Toutefois, l'instruction M14 ne s'appliquera pleinement qu'aux communes de plus de 10 000 habitants ; les communes de 3 500 à 10 000 habitants ne seront tenues qu'à des adaptations simplifiées ; quant aux communes de moins de 3 500 habitants, elles resteront hors du champ de l'instruction.

De nouveaux progrès se profilent à la suite de la réforme de l'ordonnance de 1959, si celle-ci voit le jour. Notamment l'instauration au niveau de l'Etat

d'une gestion par objectifs et d'une évaluation pourrait être par la suite transposée au niveau local.

2. Les incitations à l'intercommunalité

En permettant de regrouper les moyens et d'exercer certaines compétences à un niveau plus rationnel, l'intercommunalité renforce l'autonomie réelle des collectivités territoriales.

Trois lois ont marqué ce mouvement, depuis les années quatre-vingt, en prévoyant des cadres juridiques, des règles et des incitations de mieux en mieux adaptées.

La loi « Joxe » du 6 février 1992 a créé deux nouvelles institutions : la **communauté de villes** avec une taxe professionnelle unique (TPU), système inspiré de celui des syndicats d'agglomération nouvelle, et les **communautés de communes** à fiscalité propre additionnelle classique, mais pouvant se doter d'une taxe professionnelle de zone dans certains secteurs.

Il a cependant fallu attendre la loi « Chevènement » du 12 juillet 1999 pour voir se déclencher un vaste mouvement intercommunal urbain. Cette loi a eu le mérite d'apporter quatre principales contributions :

- elle restructure et simplifie à terme (après une phase transitoire) l'architecture de l'intercommunalité : ne subsisteront plus que les **communautés urbaines**, formule la plus intégrée adaptée aux grandes agglomérations, les **communautés d'agglomérations**, pour les communes de moyenne importance et les **communautés de communes** plus adaptées aux petites communes ; les communautés de villes et les districts seront supprimés et cette loi renforce le dispositif de compétences obligatoires transférées et de compétences optionnelles pour les trois types de communautés subsistant ;
- elle simplifie et rationalise les règles d'organisation et de fonctionnement des structures de coopération intercommunale, permettant ainsi la constitution de territoires homogènes, interdisant l'enchevêtrement des compétences entre plusieurs structures, simplifiant la fiscalité et harmonisant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'ensemble des structures ;
- elle promeut la **taxe professionnelle unique** en la rendant obligatoire pour les communautés urbaines nouvelles et les communautés d'agglomérations ;
- enfin, pour inciter à la création de nouvelles communautés et à la mise en place de la TPU sont instituées des dotations globales de fonctionnement respectivement de 250 F par habitant (soit 38,11 euros) pour les communautés d'agglomérations et de 175 F par habitant (soit 26,68 euros) pour les communautés de communes.

La loi « Voynet » du 25 juin 1999, précisée par le décret n° 2000-909 du 19 septembre 2000, favorise l'émergence de coopérations au sein de **pays**, définis comme des territoires qui présentent une cohésion géographique, culturelle, économique et sociale. Il doit s'agir de territoires assez vastes, en zone

rurale essentiellement, soudés par un ou plusieurs projets communs. Il est prévu de réserver à ces coopérations et aux contrats d'agglomérations environ 25 % des crédits des contrats de plan Etat-régions (« *Volet Territorialisé* » de ces contrats).

On peut alors valablement estimer, qu'en permettant de regrouper les moyens et d'exercer certaines compétences à un niveau plus rationnel, l'intercommunalité renforce l'autonomie réelle des collectivités territoriales.

3. Les assouplissements dans la gestion de la trésorerie

On sait que l'Etat assume, pour le compte des collectivités territoriales et selon un ensemble complexe de règles, des services non négligeables tels que la gestion de l'assiette et du recouvrement des impôts locaux, les avances accordées aux collectivités pour ces recouvrements, la garantie du produit de ces recouvrements et le service comptable. En contrepartie, les collectivités sont tenues de déposer leurs fonds libres ou en attente d'emploi sur un compte non rémunéré ouvert au Trésor public. Cette règle ne souffre que de rares exceptions, notamment le placement de ressources patrimoniales exceptionnelles, l'emploi de dons, d'aliénations ou de fonds destinés au règlement de travaux dont la réalisation se trouve différée, ainsi que les avances aux sociétés d'économie mixte et aux établissements publics locaux.

Cette intervention de l'Etat au service de la gestion locale constitue une spécificité française. Le réseau du Trésor public, qui assure ces missions, améliore régulièrement la qualité de ses prestations et enrichit ses services (notamment par son rôle de conseil).

Depuis le milieu des années quatre-vingt, à la fois pour faciliter la gestion de trésorerie des collectivités et pour réduire au minimum leur encaisse oisive et les frais financiers liés aux emprunts appelés prématurément, s'est développée la pratique des lignes de trésorerie consenties par les banques. Cette pratique a été légitimée et réglementée par une circulaire du 22 février 1989 sous le timbre conjoint des ministères chargés des Finances et de l'Intérieur. Elle autorise les collectivités à contracter auprès des banques des lignes de trésorerie, inscrites hors budget, qui ne sauraient bien entendu être des instruments de financement permanent, mais de simples outils de trésorerie.

4. Le développement de l'appel à la concurrence

En matière de marchés, de concessions et même de délégations de services publics, une exigence accrue s'exerce sur les collectivités territoriales pour qu'elles fassent appel plus systématiquement à la concurrence. Cette mise en concurrence est d'autant plus impérative que l'Union européenne veille au respect des règles du marché unique et sanctionne les pratiques non conformes. De leur côté, les juridictions financières veillent à la fois à ce que les appels d'offres soient lancés dans les règles et à ce que leurs résultats ne soient pas faussés. Il en résulte des économies souvent importantes, une meilleure gestion des collectivités et une indépendance croissante de celles-ci par rapport aux pressions locales.

Afin de simplifier, de rendre plus transparente la passation des marchés publics, d'harmoniser la réglementation française avec les directives

européennes et aussi de sécuriser les procédures, le gouvernement vient de réformer le code des marchés publics.

Désormais, il n'y aura plus de contraintes procédurales en dessous de 90 000 euros. Entre 90 000 et 200 000 euros, la procédure des marchés publics des collectivités locales sera simplifiée. Au delà s'appliquera la procédure d'appels d'offre communautaires. La procédure d'adjudication est supprimée, l'acheteur public aura la possibilité de prendre en compte d'autres critères (économiques, sociaux et environnementaux) que celui du simple prix. Les marchés d'entreprises publiques seront supprimés, les marchés fractionnés mieux encadrés, les avenants ne pourront dépasser 5 % du montant initial.

5. La banalisation du financement des investissements

La disparition des prêts à taux privilégié de la Caisse des dépôts et consignations et du Crédit Agricole, l'extinction des prêts Minjoz consentis par les Caisses d'épargne, la disparition de la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (CAECL) et la création d'un établissement financier spécialisé en 1987, le Crédit Local de France, se finançant sur le marché, ont marqué la volonté des pouvoirs publics de banaliser le financement des prêts aux collectivités locales.

Certes, le moindre dynamisme des ressources du livret A, le développement de nouvelles formes d'épargne (parts d'organismes de placement en valeur mobilière (OPCVM)), la liquidité accrue des banques à la recherche de nouveaux clients en raison des nouveaux modes de financement désintermédiés des entreprises et le faible coût en ratio Cooke des prêts aux collectivités locales ont pesé dans la volonté de banalisation mais, plus fondamentalement, les pouvoirs publics ont souhaité soumettre les investissements publics locaux au tri des conditions de marché et organiser à la fois des arbitrages entre investissements publics et investissements privés et des arbitrages entre investissements publics.

Toutes ces mesures ont contribué au développement d'une fonction financière autonome des collectivités territoriales et à une gestion plus active de la dette et il faut souligner que la banalisation des modes de financement des collectivités territoriales est intervenue dans un contexte de baisse des taux où la concurrence bancaire s'est intensifiée, puisque c'est entre 1993 et 1997 que les marges pratiquées par les banques ont fortement baissé.

B - L'OBJECTIF DE LA RÉDUCTION DES INÉGALITÉS

Face à un système des finances locales caractérisé par de multiples inégalités, l'Etat, a préféré, avec un certain consensus des élus, multiplier les palliatifs financiers, fiscaux et budgétaires plutôt qu'affronter de difficiles transferts de charges entre contribuables et de ressources entre collectivités, qui eussent sans doute été plus favorables à l'autonomie financière de ces dernières.

1. Les inégalités de la fiscalité locale

Le système actuel des impôts locaux français est fortement marqué par son caractère inégalitaire, aussi bien dans la répartition des charges entre contribuables que dans la répartition des ressources fiscales entre les

collectivités. Ces inégalités se cumulent et se renforcent mutuellement. Nous présenterons ici simplement les mécanismes de ces inégalités dont nous exposerons les effets et la mesure dans la troisième partie de ce chapitre.

1.1. Des inégalités entre contribuables

Ces inégalités concernent d'abord les ménages :

- les valeurs locatives sur lesquelles est assise la **taxe foncière sur les propriétés bâties** n'ont pas été révisées depuis 1970 ni actualisées depuis 1980 de sorte que la consistance des biens ainsi que leur valeur locative n'ont plus grand chose à voir avec la réalité. Cela engendre toutes sortes d'inégalités au sein des communes et entre les communes, auxquelles s'ajoutent les différences considérables de taux entre communes, encore aggravées entre les départements et les régions par les taux additionnels. Ces inégalités de taux s'expliquent très largement, au-delà des différences de gestion, par des écarts de richesse dus pour l'essentiel à des différences de potentiel fiscal de taxe professionnelle ;
- les inégalités rencontrées en matière de **taxe d'habitation** sont liées à des facteurs analogues ; la fraude généralisée lors des déclarations sur le confort des logements est une illustration claire de la situation : d'après celles-ci, seuls 10 % des logements bénéficieraient simultanément de certains éléments de confort (eau, WC intérieur, chauffage central) alors que l'INSEE en recense 80 %, soit une situation qui défavorise notamment les logements HLM ;
- la **taxe d'enlèvement des ordures ménagères** est un impôt tout aussi inéquitable. Il est affecté des mêmes travers que la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) puisqu'il est assis sur les mêmes bases non révisées. Cela entraîne d'ailleurs des distorsions non seulement entre ménages mais entre ménages et activités puisque la somme à recouvrer est répartie au prorata des valeurs locatives, sans tenir compte du fait que les activités (commerces, hôtels, restaurants etc.) produisent souvent beaucoup plus de déchets proportionnellement à leur surface et cette taxe n'est susceptible d'aucune modulation suivant le revenu ou la taille du ménage.

Pour les entreprises, la fiscalité actuelle est également source de grandes inégalités :

- en ce qui concerne la TFPB, on constate les défauts décrits ci-dessus, en rappelant que les entreprises payent environ 1/3 de cette taxe, suivant les dernières estimations ;
- en ce qui concerne la **taxe professionnelle**, il existe d'abord des inégalités entre contribuables liées à son champ : la taxe n'est acquittée que par 2,1 millions de redevables alors que 1,5 million d'entreprises en sont exonérées (statistiques du rapport du Conseil des impôts de 1997). Il existe ensuite des inégalités liées à la capacité contributive : le résultat des entreprises n'est pas pris en compte dans les bases de la taxe. On constate aussi des inégalités entre secteurs économiques : compte tenu d'une assiette privilégiant les biens

immobiliers et les équipements, les entreprises industrielles notamment dans le secteur du transport, de l'énergie, des biens d'équipement et des biens intermédiaires sont pénalisées. On constate enfin des disparités importantes de taux liées à l'inégale répartition géographique des bases.

1.2. Des inégalités entre collectivités

Les inégalités fiscales entre collectivités sont liées à l'inégale répartition des **bases fiscales** (valeurs locatives, bases de taxe professionnelle, transactions immobilières etc.) couplée avec l'inégale répartition des charges. Cette situation est aggravée en France par le morcellement du territoire en 36 000 communes et par le poids de la taxe professionnelle dans la fiscalité directe locale (environ 50 %) puisque ce sont ses bases qui sont le plus injustement réparties. Il faut cependant remarquer que les inégalités fiscales entre collectivités s'atténuent au fur et à mesure que l'on s'élève du niveau communal aux autres niveaux territoriaux.

2. Les ajournements de réformes cohérentes

Le gouvernement et le parlement ont jusqu'ici reculé devant des réformes fiscales cohérentes susceptibles de régler durablement les problèmes d'équité fiscale entre contribuables et d'atténuer les disparités de ressources fiscales entre collectivités. Les seules mesures à caractère structurel qui aient été prises ces dernières années concernent la promotion de la taxe professionnelle unique (TPU) à travers l'intercommunalité. Pour le reste, plusieurs projets ont échoué souvent parce qu'ils comportaient des transferts de charges entre contribuables ou des transferts de ressources entre collectivités.

2.1. La révision des bases

Comme les valeurs locatives de la TFPB et de la taxe d'habitation n'avaient pas été révisées depuis 1970 et que celles de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ne l'avaient pas été depuis 1961, une loi du 30 juillet 1990 a fait obligation de procéder à une révision générale de ces bases. Ce lourd travail a pris plusieurs années et, terminé en 1996, il a coûté de nombreux milliards aux collectivités territoriales. Malgré cela, l'entrée en application de la réforme a été différée *sine die*, au moins pour la taxe d'habitation. Et le récent rapport remis au parlement, en application de l'article 28 de la loi de finances pour 2000, qui révélait les prévisibles transferts de charges, n'a fait que confirmer l'ajournement de la révision des bases.

2.2. Le remplacement de la part départementale de la taxe d'habitation

Le projet qui tendait à substituer à la part départementale de la taxe d'habitation un impôt proportionnel sur le revenu figurait déjà dans la loi du 10 janvier 1980 mais il est resté sans suite. Il a bien été repris dans l'article 56 de la loi du 30 juillet 1990, mais l'application de cette loi a été différée par la loi du 15 juillet 1992. Dans son rapport sur la modernisation de la fiscalité locale (Assemblée nationale n° 1066, onzième législature), Edmond Hervé allait plus loin, en proposant notamment que cet impôt de substitution ait la base de la CSG mais ce projet n'a toujours pas vu le jour.

2.3. La valeur ajoutée comme base de la taxe professionnelle

La loi du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale prévoyait de donner comme base à la taxe professionnelle la valeur ajoutée, reconnue par les économistes comme une assiette économiquement neutre entre les entreprises et les secteurs, non porteuse de distorsions et bien en prise avec l'activité économique. Or l'Etat lui-même s'est à la fois éloigné de la valeur ajoutée, en amputant progressivement la part salariale de la base et s'en est rapproché par défaut, en fixant les minima et les plafonds de cotisation par rapport à cette valeur.

3. L'accumulation de mesures partielles

Pour lutter contre les effets inégalitaires des impôts locaux vis à vis du contribuable, l'Etat, au lieu de réformer les bases, a procédé par exonérations, dégrèvements et abattements de parts additionnelles. Cette politique s'est accentuée au fur et à mesure que l'augmentation de la pression fiscale locale accentuait les injustices moins supportables. Toutes ces mesures ont contribué à augmenter progressivement les transferts de l'Etat se substituant aux impôts et aux contribuables locaux. C'est ainsi qu'en 2000, la prise en charge de la fiscalité locale par l'Etat (exonérations + dégrèvements) s'élevait à 131,5 milliards de francs (soit 19,97 milliards d'euros) contre 51 milliards de francs en 1990 (soit 7,77 milliards d'euros).

3.1. Mesures correctives de la taxe professionnelle

Créée en 1976 en remplacement de la patente, la taxe professionnelle est le résultat de compromis laborieux sur son champ d'application et sur sa base. Afin de corriger son caractère inégalitaire, l'Etat a successivement pris deux séries de mesures :

- d'une part, il a essayé de réduire le poids et la croissance de l'impôt en instaurant un abattement de 16 % de l'ensemble des bases de la taxe professionnelle (loi de finances pour 1987) ;
- d'autre part, il a essayé de réduire les écarts de contribution, notamment par des mesures de plafonnement successives prises à partir de 1979 (trois niveaux selon le chiffre d'affaires des entreprises), par l'instauration d'une cotisation minimale et par la création d'une cotisation de péréquation de la taxe.

3.2. Mesures correctives des impôts sur les ménages

De telles mesures ont surtout concerné la taxe d'habitation. En effet, depuis vingt ans, exonérations ou dégrèvements se sont succédés pour alléger le poids de cet impôt sur les catégories les plus modestes (personnes âgées, veuves, non imposables à l'impôt sur le revenu ou faiblement imposés, bénéficiaires du RMI) et dès 1990 la taxe a été plafonnée à 4 % du revenu imposable. A partir de 2000, la part régionale a été supprimée et à partir de 2001, l'ensemble des dégrèvements seront remplacés par un système unique fondé sur le plafonnement de l'impôt en fonction du revenu fiscal en tenant compte des parts.

La TFPB a été peu concernée par des mesures d'exonérations et de dégrèvements. La prise en charge par l'Etat de ce type de mesure a même reculé et se situe en 2000 à moins de 5 % du produit de l'impôt.

Quant à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, elle a vu sa part régionale supprimée à partir de 1993 et sa part départementale supprimée progressivement de 1993 à 1996.

4. Des mesures de péréquation complexes

Ces mesures sont normalement destinées à rétablir une plus grande équité territoriale et donc à corriger non seulement les inégalités liées à la répartition des bases fiscales mais aussi celles qui sont liées à l'inégale répartition des charges. On assiste à la superposition de nombreux mécanismes, directs et indirects fort complexes.

Parmi les dispositifs directs dominant les mécanismes de péréquation verticale, à partir de dotations de l'Etat, alors que les mécanismes horizontaux (partage de leurs propres ressources entre collectivités) sont plus faibles.

4.1. Une péréquation verticale en progression

Depuis la création de la **dotation de solidarité urbaine** (DSU) en 1991 et la réforme de la **dotation globale de fonctionnement** (DGF) par la loi du 31 décembre 1993, la fonction de péréquation de celle-ci s'est plutôt simplifiée et accentuée. En 1993, les crédits destinés à la péréquation au sein de la DGF ne représentaient plus que 1,9 % des sommes mises en répartition. Or leur part relative depuis cette réforme n'a cessé de croître, passant (selon le rapport remis par Monsieur Gilles Carrez au Comité des finances locales en juillet 2000) de 6,66 % en 1994 à 12,72 % en 2000 (soit 14 milliards de francs) (soit 2,13 milliards d'euros) sur 110,2 milliards de francs (soit 16,77 milliards d'euros). Cette péréquation s'exerce à travers quatre mécanismes essentiels :

- la dotation de solidarité urbaine (3,77 milliards de francs soit 574,73 millions d'euros) ;
- la dotation de solidarité rurale (2,34 milliards de francs soit 356,73 millions d'euros) ;
- la DGF des groupements (6,97 milliards de francs soit 1 062,57 millions d'euros) ;
- la dotation de fonctionnement minimale totale (0,89 milliard de francs soit 135,68 millions d'euros).

S'ajoute à ces mécanismes une autre source de péréquation de crédits de fonctionnement : le **fonds national de péréquation**, créé par la loi d'orientation pour l'aménagement du territoire du 4 février 1995, dont la part principale est réservée aux communes ayant un potentiel fiscal par habitant inférieur à celui de leur strate. Ce fonds s'élève à 3,81 milliards de francs (soit 580,83 millions d'euros) en 2000.

Il faut aussi signaler, au titre des crédits d'équipement, l'effet de péréquation de la **dotation globale d'équipement aux communes** (les petites communes et leurs groupements) qui s'élève à 2,65 milliards de francs (soit 403,99 millions d'euros) d'autorisations de programmes en 2000 et de la

dotation globale d'équipement (DGE) des départements (tenant compte notamment des surcharges de voirie et de la faiblesse fiscale) qui s'élève à 2,84 milliards de francs (soit 432,96 millions d'euros) d'autorisations de programmes.

4.2. Une péréquation horizontale embryonnaire

A compter du 1er janvier 1993, un **fonds de correction des déséquilibres régionaux** a été créé. Il est alimenté par un prélèvement compris entre 1 et 2 % du montant total des dépenses des régions plus riches que la moyenne (en fonction de l'écart au potentiel fiscal moyen). Le montant total s'est élevé en 1999 à 393 millions de francs (soit 59,91 millions d'euros), répartis au profit des régions ayant un potentiel fiscal par habitant inférieur d'au moins 15 % à la moyenne.

A également été institué, par une loi du 13 mai 1991, un **fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France** pour tenir compte notamment du retard de l'intercommunalité dans cette région et des forts écarts de richesse fiscale. Ce mécanisme a été renforcé par la loi du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité. Il est alimenté en 1999 par 71 communes dont le potentiel fiscal par habitant est au moins supérieur de 40 % à la moyenne régionale. Le prélèvement, fixé en fonction de l'importance de ce dépassement, ne peut en tout état de cause dépasser 5 % des dépenses réelles de fonctionnement.

Les **fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle** ont été créés par la loi du 29 juillet 1975 et adaptés par différentes lois successives. Ils sont alimentés par un écrêtement du produit des bases (au-delà d'un certain seuil de ces bases) relatives aux établissements exceptionnels et aux magasins de grande surface. Ces produits sont abondés par certaines compensations versées par l'Etat ou le **fonds national de péréquation de la taxe professionnelle** au titre de la suppression de la part « salaires » des bases de taxe professionnelle.

Ces fonds sont répartis par une commission émanant du conseil général entre les communes concernées par les charges liées aux établissements écrêtés et les communes les plus défavorisées. En 1998, 1,8 milliard de francs (soit 274,41 millions d'euros) ont été ainsi répartis.

4.3. Des mécanismes indirects complémentaires

En complément des dispositifs directs de péréquation, l'Etat a introduit dans la répartition de différentes dotations de compensation de petites doses redistributives, contribuant ainsi à brouiller un peu plus le paysage. Parmi ces mécanismes, on peut citer :

- **l'écrêtement** (ne pouvant dépasser 1 %) de la compensation de la suppression des parts régionales ou départementales de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) pour les collectivités les plus riches au bénéfice des plus pauvres en potentiel fiscal ;
- la **dotation de compensation de la taxe professionnelle** (DCTP), qui est une variable d'ajustement de la progression globale des dotations d'Etat soumises au contrat de croissance et de solidarité, subit un ajustement intégral et non des 2/3 pour les régions plus

riches (qui ne sont pas bénéficiaires du **fonds de correction des déséquilibres régionaux**) et l'article 57 de la loi de finances pour 1999 a prévu une modulation différenciée du taux d'ajustement de cette DCTP, selon que les communes sont éligibles ou pas à une des dotations de solidarité ;

- enfin, depuis 1999, la compensation aux régions des droits de mutation subit une réfaction de 5 % si le montant des droits par habitant dépasse un certain seuil.

C - L'OBJECTIF DE L'EMPLOI ET DU DÉVELOPPEMENT

D'autres interventions de l'Etat sur la fiscalité locale ont été motivées par des considérations relatives à l'emploi et au développement, au moins pour une bonne part. Parmi les principales mesures générales, il faut mentionner celles affectant les droits de mutation et celles concernant la part salariale des bases de taxe professionnelle.

1. La réduction des droits de mutation

L'article 39 de la loi de finances pour 1999 a réformé les droits de mutation à titre onéreux en supprimant la **taxe additionnelle régionale** et en abaissant le taux normal des droits d'enregistrement de 8,6 % à 4,8 % ce qui se traduit par une perte pour les départements, compensée dans le cadre de la **dotations globale de décentralisation**.

Ces allègements fiscaux étaient notamment destinés à favoriser les transactions immobilières, la relance de l'accession à la propriété et par contrecoup à stimuler l'activité du bâtiment et des travaux publics.

2. Les exonérations fiscales pour les entreprises dans les zones défavorisées

En plus des possibilités d'exonération facultatives de taxe professionnelle non compensées, dont disposent les collectivités locales, l'Etat a créé, par une loi du 4 février 1995 modifiée par la loi plan de relance pour la ville (PRV) du 14 novembre 1996, une **exonération temporaire de plein droit de la taxe professionnelle**, sauf décision contraire de la collectivité concernée, dans les zones de revitalisation rurale (ZRR), les zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les zones franches urbaines (ZFU). Pour ces dernières, il existe aussi une **exonération de plein droit de la TFPB** pour les entreprises sauf décision contraire de la collectivité. L'ensemble de ces mesures est alors destiné à favoriser le maintien dans ces territoires des entreprises et des commerces existants ainsi que l'accueil de nouvelles activités.

3. La suppression de la part salariale de la base de la taxe professionnelle

Afin d'alléger le coût que la taxe professionnelle fait peser sur l'emploi, l'article 44 de la loi de finances pour 1999 supprime en cinq ans (de 1999 à 2003 inclus) la fraction imposable des salaires comprise dans l'assiette de cette taxe.

C'est une des mesures les plus lourdes, concernant les finances locales, qui ait été prise par l'Etat au cours de ces dernières années.

La part «salaires» de la taxe professionnelle représentait en 1997 à peu près 33,6 % des bases brutes de la taxe professionnelle et encore plus (46,5 % en 1995) si on tient compte du plafonnement de l'impôt en fonction de la valeur ajoutée. Il s'agit cependant de la part la moins dynamique des bases, du moins si l'on se réfère à la dernière décennie.

Selon le ministère des Finances, cette réforme devait entraîner entre 18 000 et 25 000 créations d'emploi dès la première étape, par l'action conjuguée de plusieurs effets : une baisse des prix liée à la baisse de la charge fiscale pour les entreprises, un surcroît d'investissement stimulé par une meilleure rentabilité, une modification de l'arbitrage capital - travail et un impact plus lourd pour les PME et les industries de main d'œuvre. Aucun bilan précis n'a cependant été établi pour l'instant.

Il faut souligner que cette réforme ne touche pas les artisans et les professions libérales employant moins de cinq salariés dont les bases de taxe professionnelle n'incluaient pas les salaires versés.

D - L'OBJECTIF DU RENOUVELLEMENT DES NORMES TECHNIQUES

L'édiction de nouvelles normes techniques est l'une des principales sources de dépenses «contraintes» qui s'imposent aux collectivités territoriales.

Dans les préoccupations des pouvoirs publics et de l'opinion, certains domaines occupent une place croissante, dont la sécurité sous toutes ses formes, l'hygiène, le respect de l'environnement ou la lutte contre les handicaps. Ces préoccupations engendrent le développement, depuis le début des années quatre-vingt dix, d'une réglementation de plus en plus contraignante procédant tant des instances internationales et européennes que des instances nationales. On peut citer notamment la directive 91/271/CEE du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux résiduées, la loi du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ou la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

La rigueur de ces réglementations et l'urgence de leur mise en œuvre sont renforcées par une jurisprudence de plus en plus sévère pour les collectivités, les élus et les agents publics.

Le poids financier considérable de ces contraintes nouvelles ne tient pas seulement aux équipements nouveaux induits ou aux surcoûts pour les autres équipements projetés mais aussi à la mise aux normes du stock des équipements existants. Il est aggravé par la nécessité de respecter des délais souvent très courts pour cette mise aux normes.

Il est très difficile de chiffrer cet impact sur dix ou vingt ans. On peut citer à titre indicatif les chiffres du rapport de l'inspection générale de l'administration du ministère de l'Intérieur qui a estimé pour les années 1993, 1994 et 1995 à environ 205 milliards de francs les dépenses des collectivités locales pour la prévention et la lutte contre les pollutions (eau, déchets, bruit, nettoyage des rues) ainsi que pour la protection du patrimoine écologique. Quelques

estimations prévisionnelles ont par ailleurs été effectuées que nous examinerons au chapitre IV.

E - L'OBJECTIF DE L'ENCADREMENT DE LA GESTION DU PERSONNEL TERRITORIAL

Le poids des dépenses de personnel est déterminant pour l'ensemble des collectivités territoriales puisqu'il représente 36,4 % des frais de fonctionnement, hors intérêts de la dette, soit 182,6 milliards de francs en 1998.

Ce poids est cependant différent selon la catégorie de collectivité : 49,5 % pour les communes, 27,34 % pour leurs groupements à fiscalité propre, 16,58 % pour les départements et 6,8 % pour les régions.

L'évolution de ces dépenses est en partie « contrainte » puisque les collectivités locales, autonomes pour les recrutements et en partie pour les promotions, ne maîtrisent pas l'évolution des traitements et des mesures sociales décidées par l'Etat. Cette évolution a été très soutenue depuis 1990. De 1988 à 1993, ces dépenses ont crû de 37,8 % et de 34,3 % entre 1993 et 1999. Pour les mêmes périodes, les dépenses globales de fonctionnement ont connu une croissance moindre : 36,9 % puis 23,2 %.

Malgré l'absence de chiffrage précis, à un niveau global, pour le détail des dépenses de personnel des collectivités territoriales, le Crédit local de France estime que les recrutements n'expliquent qu'environ 1/5 de l'augmentation de ces dépenses depuis 1993. C'est dire la force de croissance exogène de ces dépenses. Le taux d'augmentation annuel des frais de personnel dépasse toujours les 4 % depuis 1996 avec des pointes de 8,1 % en 1995 et de 5,6 % en 1999.

Cela résulte de l'effet conjugué de la hausse des effectifs, jamais supérieure à 1,3 % depuis 1993 pour l'ensemble de la fonction publique territoriale, des augmentations des cotisations de retraite, des accords « Durafour » de revalorisation des bas salaires et de l'indice GVT (Glissement Vieillesse Technicité).

F - L'OBJECTIF DE LA SAUVEGARDE DES FINANCES DE L'ÉTAT

Dans le cadre de la réduction du déficit de son budget, l'Etat a voulu freiner la croissance de ses concours financiers aux collectivités territoriales, en prenant diverses mesures relatives tant aux transferts de ressources qu'aux transferts de charges.

1. Le poids croissant des concours aux collectivités territoriales

Les concours concernés ici sont à la fois les dotations sous enveloppe normée, les compensations d'exonérations, la prise en charge des dégrèvements et les autres concours (fonds de compensation de la TVA (FCTVA), subventions des ministères, etc.)

Leur montant (crédits ouverts en lois de finances initiales) est passé de 224,3 milliards de francs (soit 34,15 milliards d'euros) en 1994 à 293,3 milliards de francs (soit 44,67 milliards d'euros) en 2000.

Leur part dans le budget de l'Etat a également augmenté : les transferts aux collectivités locales (hors prélèvements sur recettes de l'Etat opérés au profit des collectivités locales, hors crédits consacrés aux contrats de plans et contrats de

ville, mais y compris la fiscalité transférée aux collectivités locales après 1982), qui, en 1983, représentaient moins de 15 % des dépenses de l'Etat, atteignent plus de 19 % en 1999 (travaux du Plan : note du 26 janvier 2000 de Guy Gilbert et Véronique Hespel).

Si l'on se réfère à une étude effectuée en mai 2000 par le sénateur Yves Fréville (professeur émérite à l'université de Rennes I) sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, il ressort que l'essentiel de la croissance des concours de l'Etat s'explique depuis 1980 par l'augmentation des exonérations et dégrèvements : les dotations ont diminué passant de 1,45 % du produit intérieur brut (PIB) en 1982 à 1,35 % en 1998, les compensations de décentralisation (y compris les impôts transférés) ont augmenté de 0,75 % à 0,82 % du PIB, les dotations et subventions d'équipement (y compris FCTVA) ont retrouvé en 1998 leur niveau (0,4 %) de 1982 tandis que les compensations d'exonérations et de dégrèvements sont passées de 0,45 % à 1,05 %.

2. Les mesures pour freiner les concours financiers

Afin de freiner la montée en régime des concours, largement imputable aux palliatifs fiscaux progressivement mis en place, l'Etat a eu recours à plusieurs techniques.

2.1. La transformation de dégrèvements en compensations d'exonérations

La compensation d'exonérations est une dotation compensatrice d'une perte pour la collectivité territoriale, résultat d'une amputation des bases fiscales : elle est calculée en fonction du produit des bases exonérées (celles d'une année donnée, figées dans le temps, ou plus souvent recalculées chaque année en fonction de leur évolution) par le taux figé de l'année de référence. A contrario, la prise en charge par l'Etat des **dégrèvements** est normalement une compensation fiscale intégrale, sans amputation des bases, qui évolue avec l'assiette de la base dégrévée et le taux d'imposition en vigueur, de sorte que la contribution de l'Etat est dépendante à la fois de l'évolution des bases concernées et des décisions fiscales des collectivités locales.

Compte tenu du dynamisme des impôts locaux, l'Etat a essayé de se dégager de la logique des dégrèvements. En effet la fiscalité locale, qui représentait 3,4 % du PIB en 1970, atteignait 5,8 % en 1998 soit 1,7 fois plus, alors que la fiscalité d'Etat voyait sa part reculer. Si on ne tient compte que des recettes de la fiscalité directe locale, celles-ci sont passées de 2,8 % du PIB en 1982 à 4,5 % en 1998 soit 1,6 fois plus en 16 ans.

L'abandon d'une logique de dégrèvements purs a alors inspiré de nombreuses mesures :

- il a été décidé que certains dégrèvements seraient calculés à taux constant ou plafonnés (par référence au taux d'une année donnée). A partir de la loi de finances pour 1996, le dégrèvement au titre du plafonnement de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée est calculé suivant le taux en vigueur en 1995 (sauf si le dernier taux est inférieur) ;
- de même, la loi de finances pour 1992 a transformé les dégrèvements totaux de taxe d'habitation en exonérations dont la compensation

serait calculée à partir du produit des bases exonérées par le taux figé de 1991 ;

- enfin l'Etat a retenu, pour certaines exonérations lourdes de la taxe professionnelle, la technique des compensations forfaitaires ne tenant compte ni de l'évolution des bases exonérées ni des taux en vigueur. Ce fut le cas de **la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP)**, hors sa partie relative à la réduction pour embauche et investissement, et c'est le cas de la **compensation pour suppression de la part « salaires » des bases de la taxe professionnelle** (bases figées en 1999 et taux de 1998).

2.2. *L'évolution des modes d'indexation des dotations*

C'est surtout à partir de 1990 que l'Etat a essayé de freiner ses concours en jouant sur leur indexation :

- de 1990 à 1993, la DGF n'a plus été calculée comme un pourcentage du produit net de la TVA mais a évolué en fonction de l'indice des prix et d'une fraction du taux de croissance anticipé du PIB (et non de sa croissance réelle). La crise de 1993, marquant les limites d'une indexation sur les prévisions, a rendu nécessaire un changement brutal ;
- en 1994 et 1995, la DGF a évolué en fonction du seul indice des prix et le principe a été retenu de sa régularisation en fonction de l'évolution réelle de l'indice ;
- à partir de 1996, s'est mis en place un dispositif de régulation plus global qui superpose aux règles d'évolution de chaque dotation de l'Etat une discipline d'évolution d'ensemble ; cette discipline couvre le champ de l'«**enveloppe normée**» qui regroupe toutes les dotations à l'exclusion du FCTVA, des compensations d'exonérations et de dégrèvements (sauf la DCTP hors REI) et quelques autres concours spécifiques.

L'article 32 de la loi de finances pour 1996 a prévu un pacte de stabilité financière qui a limité l'évolution de l'enveloppe normée à une stricte indexation sur les prix. Or les différentes dotations de l'enveloppe ont chacune leurs règles d'indexation : ainsi la DGF intègre, à partir de 1996, non seulement l'évolution des prix mais 50 % de l'évolution du PIB, tandis que les dotations d'équipement sont indexées sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques, et d'autres dotations telles la dotation globale de décentralisation (DGD) sont des satellites de la DGF évoluant comme elle.

Afin que l'ensemble de l'enveloppe respecte la norme, il fallait une variable d'ajustement : l'Etat a choisi la DCTP après la suppression de la première part de la DGE des communes en 1996.

Le retour de la croissance a néanmoins permis de desserrer légèrement la contrainte d'évolution de l'enveloppe normée dans le cadre du contrat triennal de croissance et de stabilité (1999 - 2001) : l'évolution des prix est complétée par une fraction croissante de la progression du PIB (0,15 % en 1999, 0,35 % en 2000, 0,33 % en 2001).

2.3. Les amputations de compensations

Le cas de la DCTP est le plus significatif : comme variable d'ajustement de l'enveloppe normée, elle est passée de 15,25 milliards de francs (soit 2,29 milliards d'euros) en 1995 à 11,6 milliards de francs (soit 1,68 milliard d'euros) en 2000 ; mais on peut évoquer d'autres mécanismes d'amputation des compensations, dont notamment :

- un ticket modérateur de 10 % pour la compensation des exonérations de longue durée des constructions neuves et des logements sociaux ;
- une amputation pouvant aller jusqu'à 1 % du produit des taxes directes, pour les collectivités les plus riches, s'appliquant à la **compensation de l'exonération des parts départementales et régionales de la TFPNB**.

3. L'intensification des transferts de charges

Dans le cadre de la réduction du déficit de son budget, l'Etat n'a pas seulement joué sur les concours financiers. Par différents biais, il a aussi favorisé la prise en charge par les collectivités territoriales de dépenses qu'il assumait traditionnellement. Ces transferts ont aussi bien pris le canal des transferts juridiques de compétences que celui, plus souple, de la contractualisation.

3.1. Les transferts officiels de compétences

Ces transferts se sont parfois traduits par des transferts de ressources sans commune mesure avec les besoins accumulés dans les secteurs transférés. L'expérience des collèges et des lycées en est une illustration :

- les collectivités territoriales ont dû faire face à un retard d'investissement très important de sorte que l'effort qu'elles ont consenti est allé bien au-delà des compensations versées par l'Etat. Ainsi pour les départements, alors que les dépenses d'investissement des collèges sont passées de 6,2 milliards de francs (soit 945,18 millions d'euros) en 1990 à 9,58 milliards de francs (soit 1,37 milliard d'euros) en 1994 et 10,6 milliards de francs (soit 1,52 milliard d'euros) en 1999 (budgets primitifs), la **dotation départementale d'équipement des collèges** est passée de 1,46 milliard de francs (soit 222,58 millions d'euros) en 1994 à 1,71 milliard de francs (soit 260,69 millions d'euros) en 1999. Pour les régions, les dépenses d'investissement des lycées se situaient à 12,56 milliards de francs (soit 1,83 milliard d'euros) en 1990 puis 14,48 milliards de francs (soit 2,13 milliards d'euros) en 1994 et 14,49 milliards de francs (soit 2,13 milliards d'euros) en 1999 (budgets primitifs) tandis que la **dotation régionale d'équipement scolaire** s'élevait à 2,95 milliards de francs (soit 449,72 millions d'euros) en 1994 et 3,44 milliards de francs (soit 524,42 millions d'euros) en 1999.

Tableau 1 : Evolution des dépenses et des dotations en matière scolaire
(en milliards de francs)

	1990	1994	1999
Départements :			
- dépenses d'investissement des collèges	6,2	9,6	10,6
- dotation départementale d'équipement des collèges		1,46	1,71
Régions :			
- dépenses d'investissement des lycées	12,56	14,48	14,49
- dotation régionale d'équipement scolaire		2,95	3,44

Source : ministère de l'Education nationale.

- la partie des dépenses de fonctionnement prise en charge par les collectivités territoriales au titre des lycées et des collèges n'a cessé de croître à un rythme soutenu, plus rapide que la croissance de la fraction de **dotations générale de décentralisation** attribuée lors du transfert : la DGD globale est passée de 13,33 milliards de francs (soit 1,98 milliard d'euros) en 1994 à 15,42 milliards de francs (soit 2,29 milliards d'euros) en 1999 tandis que les dépenses de fonctionnement prises en charge par les régions passaient de 4,35 milliards de francs (soit 663,15 millions d'euros) à 5,49 milliards de francs (soit 836,95 millions d'euros) (elles étaient à 3,4 milliards de francs en 1990 soit 518,33 millions d'euros) et celles prises en charge par les départements passaient de 6,12 milliards de francs (soit 932,99 millions d'euros) à 7,4 milliards de francs (soit 1,07 milliard d'euros) (en 1990 elles se situaient à 4,71 milliards de francs soit 718,03 millions d'euros).

3.2. Les transferts de fait

A travers les contrats de plan, d'autres formes de contractualisation, ou par simple carence, l'Etat obtient la prise en charge par les collectivités territoriales de dépenses relevant de sa compétence.

Ainsi les collectivités territoriales, principalement les régions, cofinancent déjà en partie les investissements de l'enseignement supérieur. Le programme U 2000 de constructions universitaires (1,5 million de mètres carrés entre 1991 et 1995) a mobilisé plus de 33 milliards de francs (soit 5,03 milliards d'euros) dont 50 % financés par les collectivités territoriales.

De même celles-ci sont de plus en plus mises à contribution pour le financement des investissements relatifs aux routes nationales. La frontière entre routes nationales et départementales n'a rien d'intangible. Déjà, en 1970, l'Etat avait transféré dans la voirie départementale 53 000 des 82 000 kilomètres de routes nationales. Dans son budget 2000, l'Etat a prévu de consacrer 6,3 milliards de francs au réseau national non concédé dont 3,4 milliards de francs (soit 518,33 millions d'euros) au titre de l'entretien alors que les fonds de concours sont prévus pour 4 milliards de francs (soit 609,80 millions d'euros). L'effort devait être consenti pour l'essentiel par les régions et dans une moindre mesure par les départements.

II - LA MAÎTRISE DES GESTIONS LOCALES

Parmi les facteurs permettant d'expliquer la situation actuelle de l'autonomie financière des collectivités territoriales et ses perspectives figurent aussi les résultats de la gestion locale menée au cours de la dernière période. Celle-ci peut être analysée sous ses principaux aspects : recrutements, gestion de la dette, autres dépenses de fonctionnement, politique d'investissement, recours à l'emprunt, politique fiscale. Bien entendu les analyses ci-dessous sont globales, elles peuvent confondre dans des moyennes des gestions différentes voire opposées.

A - UNE MODÉRATION RÉCENTE DES RECRUTEMENTS

Pour l'ensemble de la France, les effectifs globaux de la fonction publique territoriale sont passés de 1 103 000 en 1983 à 1 480 000 en 1998. On peut distinguer trois phases dans cette évolution :

- 1983 - 1989 avec une augmentation soutenue de 107 000 agents ;
- puis une accélération entre 1989 et 1995 avec le recrutement de 217 000 agents ;
- enfin une période d'augmentation régulière mais plus modérée de 1995 à 1998 (plus 52 000 agents) ; la modération se poursuit depuis 1999.

De 1993 à 1998, la croissance des recrutements a été la plus rapide au niveau des régions qui sont les collectivités aux effectifs les plus réduits (hausse de 42 % passant de 6 315 à 8 979) ; viennent ensuite les départements, dont les effectifs sont moyens (hausse de 5,6 % passant de 150 124 à 158 724) puis les communes, leurs groupements et organismes qui sont le niveau local qui pèse le plus lourd (hausse de 5,2 % passant de 1 055 851 à 1 110 540). Dans ce dernier groupe, la progression la plus forte durant cette période concerne les groupements de communes (+ 16,3 % passant de 89 134 à 103 912) alors que les communes progressaient de 878 846 à 913 123 soit + 3,9 %.

B - UNE GESTION ACTIVE DE LA DETTE

C'est certainement un des aspects les plus positifs de la gestion locale et celui dont les résultats financiers sont les plus évidents : en renchérissant le recours aux emprunts, la banalisation du financement des prêts aux collectivités locales a stimulé une gestion financière plus rigoureuse ainsi que le jeu de la concurrence interbancaire. Deux phénomènes ont alors marqué cette gestion plus active de la dette :

- à partir de 1992, les collectivités territoriales ont commencé à renégocier de plus en plus massivement leurs emprunts, au fur et à mesure que les taux d'intérêt de marché diminuaient. Le « taux moyen d'intérêt » de l'encours de la dette (total des charges d'intérêt de la dette sur le montant de l'encours au 1er janvier de l'exercice) a ainsi baissé très fortement, passant de 11 % en 1991 à 5,9 % en 1999 et 5,4 % en 2000 selon les dernières estimations ;
- à partir de 1997, les collectivités ont entamé un processus de désendettement (les remboursements, anticipés ou pas, dépassent les

emprunts nouveaux); leur dette globale est alors tombée de 556 milliards de francs en 1997 (soit 84,76 milliards d'euros) à 549 milliards de francs (soit 83,69 milliards d'euros) en 1998 puis à 539 milliards (estimation) de francs (soit 82,17 milliards d'euros) en 1999.

Conjuguée avec l'impact de la baisse des taux sur les nouveaux emprunts, cette gestion active de la dette explique le recul massif des frais financiers : les intérêts, qui s'étaient accrus de 34 % entre 1988 et 1993, ont chuté de 31 % entre 1993 et 1999, passant de 45 à 30 milliards de francs (soit 6,86 à 4,57 milliards d'euros).

C - UN TASSEMENT DES AUTRES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les transferts se sont certes maintenus à un niveau élevé : une hausse de 31,9 % entre 1988 et 1993 qui passe à 32,2 % entre 1993 et 1999, mais il s'agit là d'une dépense active et non d'un coût de structure (transferts sociaux, contingents d'incendie, d'aide sociale, de secours ou versements à des structures communales). Dans ce domaine, la hausse la plus sensible concerne les régions.

Par contre les autres dépenses de fonctionnement, notamment les achats de biens et services, ont vu leur rythme d'augmentation chuter très sensiblement : leur hausse est passée de 41 % entre 1988 et 1993 à 22,6 % entre 1993 et 1999.

D - UNE MODULATION DES POLITIQUES D'INVESTISSEMENT EN FONCTION DES SITUATIONS FINANCIÈRES

Selon les statistiques fournies par la Direction générale des collectivités locales (DGCL) (données 1998 - 1999 estimées), les dépenses d'investissement totales des collectivités territoriales n'ont augmenté que de 16 % entre 1993 et 1999 contre 31,6 % entre 1988 et 1993, avec une baisse de 6 % en 1995. Leurs dépenses d'investissement, hors remboursement de la dette, ont baissé en 1994, 1995, 1996 et n'ont retrouvé leur niveau de 1993 (140 milliards de francs - soit 21,34 milliards d'euros) qu'en 1999. L'effort d'investissement des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre a plafonné entre 10 et 11 milliards de francs (1,52 et 1,68 milliard d'euros) entre 1994 et 1997 et n'a pas compensé la tendance générale au recul des collectivités territoriales. Une reprise générale modérée s'est amorcée à partir de 1998.

Cette évolution de l'investissement public local, notamment depuis 1992, peut s'expliquer assez largement par des considérations financières. Au début des années 1990, plusieurs facteurs se conjuguent pour pousser les collectivités, soucieuses de leurs équilibres financiers, à freiner leurs investissements, dont :

- le poids acquis par les frais financiers sous l'effet conjugué du stock d'investissements récents financés avec des emprunts chers et du recul de l'inflation depuis 1987 ;
- l'impact du ralentissement économique (avec la baisse de 1 % du PIB en 1993) sur les recettes fiscales (notamment le recul brutal des impôts indirects très pénalisant pour les régions et les départements) et sur les dépenses (dépenses sociales).

Une étude effectuée par la Caisse des dépôts et consignations pour le compte de l'Association des petites villes de France en 1997 portant sur un échantillon de 300 villes de 3 500 à 20 000 habitants montrait que le ralentissement des investissements était d'autant plus marqué que la situation financière était dégradée ou tendue.

E - UNE MODÉRATION DES POLITIQUES D'EMPRUNT

Il apparaît, surtout en fin de période, que les collectivités territoriales ont veillé à limiter leurs recours à l'emprunt même si cela s'est traduit par un ralentissement de leurs investissements directs.

L'annuité de la dette, en pourcentage des recettes de fonctionnement, entre 1994 et 1999 a stagné pour les régions passant de 19,5 % à 19,8 % et a reculé pour les départements et les communes passant respectivement de 18 % à 16 % et de 22,1 % à 17,4 %.

La dette des collectivités territoriales a même baissé à partir de 1997, passant de 556,7 milliards de francs (soit 84,76 milliards d'euros) en 1997 à 539 milliards de francs (soit 82,17 milliards d'euros) en 1999 alors que leur situation financière s'améliorait. En pourcentage du PIB, la dette des administrations publiques locales (APUL) est passée de 9,5 % en 1995 à 8,6 % en 1998.

F - UNE FAIBLE CONTRAINTE SUR LA POLITIQUE FISCALE

La forte dynamique du produit des impôts locaux constitue, sans le moindre doute, une des principales marges de manœuvre des collectivités territoriales. C'est surtout la croissance des bases qui explique ce dynamisme plus que l'évolution des taux, temporairement accélérée entre 1994 et 1996.

Entre 1989 et 2000, en francs constants et en moyenne annuelle, les bases des quatre taxes locales directes ont connu les évolutions suivantes : + 1,8 % pour la taxe d'habitation, + 2,8 % pour le foncier bâti, + 3,8 % pour la taxe professionnelle et - 1,5 % pour le foncier non bâti (qui pèse peu).

Les taux des quatre taxes directes plus la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ont évolué de la façon suivante, en moyenne pondérée dans la dernière période en métropole : 1994 2,8 %, 1995 1,9 %, 1996 3,8 %, 1997 1,4 %, 1998 0,9 %, 1999 0,6 %.

Les collectivités ont ainsi bénéficié de produits fiscaux en augmentation rapide et constante : de 1990 à 1994 inclus, la hausse annuelle moyenne en métropole du produit des 4 taxes et de la TEOM en francs constants a toujours dépassé 6 % pour se maintenir, de 1995 à 1999, toujours au-dessus de 3,4 % avec une pointe à 5,2 % en 1996 et un ralentissement depuis. Ce sont les départements et les régions qui ont eu la plus forte croissance de leurs produits, notamment en raison de leur politique de taux. Depuis 1997, les collectivités territoriales dans leur ensemble pratiquent des évolutions de taux modérées, mais la pression fiscale continue à augmenter du fait des bases.

III - UNE AUTONOMIE RÉELLE MAIS FRAGILE

Pour avoir une vision réaliste de l'autonomie financière des collectivités territoriales, il faut dépasser les apparences de quelques chiffres globaux et examiner successivement les fondements de cette autonomie.

A - LES MANIFESTATIONS RÉCENTES D'UNE AMÉLIORATION FINANCIÈRE

Au palmarès des acquis et facteurs favorables à l'autonomie financière des collectivités territoriales, on peut mentionner les points suivants :

- l'épargne brute (avant remboursement de la dette) de l'ensemble des collectivités territoriales (y compris les EPCI à fiscalité propre) n'a cessé d'augmenter depuis 1994, passant de 108,3 milliards de francs (soit 16,46 milliards d'euros) à 140,5 milliards de francs (soit 21,34 milliards d'euros) en 1998 ;
- un processus de désendettement a commencé en 1997 (remboursements, anticipés ou pas, supérieurs aux nouveaux emprunts). Fin 1999, le désendettement s'élevait à 17,7 milliards de francs (soit 2,59 milliards d'euros). Ce désendettement n'a cependant concerné les régions qu'à partir de 1999 et ne se vérifie pas dans les communes de moins de 10 000 habitants ;
- l'année 2000 est la quatrième année consécutive de limitation de la croissance des taux des impôts locaux (80 % des communes ont stabilisé ou baissé leurs taux ainsi que 90 % des départements et 75 % des régions) ;
- depuis 1996 inclus, les APUL dégagent une capacité de financement croissante, qui passe de 4,6 milliards de francs (soit 701,27 millions d'euros) en 1996 à 34,7 milliards de francs (soit 5,18 milliards d'euros) en 1999 ;
- on assiste à une relance des investissements publics locaux. Leur progression a été de 8,5 % en 2000 et, d'après les budgets primitifs, serait de 2,3 % en 2001.

B - UNE AUTONOMIE FISCALE MENACÉE

L'autonomie fiscale est un concept complexe dont on a vu au chapitre I les différentes facettes. Elle est aujourd'hui au centre d'un débat très vif compte tenu des mesures fiscales prises par le gouvernement depuis 1999 qui augmentent considérablement le poids des compensations d'exonérations et de dégrèvements.

Le ministre des Finances fait valoir que le poids des recettes fiscales des collectivités locales (toutes recettes fiscales confondues, directes et indirectes, y compris les dégrèvements) s'est accru, passant de 4,2 % du PIB en 1990 à 5,4 % du PIB en 1999 (cf. annexes au rapport de la Commission présidée par Monsieur Pierre Mauroy - octobre 2000). Il montre que, jusqu'à 1998, la part des recettes fiscales totales dans le total des recettes de fonctionnement n'a cessé de croître pour l'ensemble des collectivités territoriales sauf pour les régions où elle s'est stabilisée. Le niveau atteint est conséquent : 66 % pour les régions, 65 % pour les départements, 56 % pour les communes.

Il importe cependant de remarquer que les lois de finances pour 1999, 2000 et 2001 viennent modifier la donne. Une série de dispositions a largement amputé les assiettes fiscales locales ou encore élargi le champ des dégrèvements :

- La suppression de la part régionale de la taxe d'habitation (loi de finances rectificative 2000) : 5,6 milliards de francs (soit 853,71 millions d'euros).
- La suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle (loi de finances 1999) : 53,9 milliards de francs soit 8,08 milliards d'euros (à terme).
- La réforme (augmentation des dégrèvements) de la taxe d'habitation (loi de finances 1999) : 4,9 milliards de francs (soit 747 millions d'euros).
- Une double évolution pour les droits de mutation :
 - le plafonnement des droits de mutation départementaux (lois de finances 1999 et 2000) : 3,3 milliards de francs (soit 503,08 millions d'euros) ;
 - la suppression des droits de mutation régionaux (loi de finances 1999) : 5,1 milliards de francs (soit 777,49 millions d'euros).
- La suppression partielle de la vignette (loi de finances 2001) : 12 milliards de francs (soit 1,83 milliard d'euros).

L'étude effectuée, à la demande de l'Association des maires de France pour son congrès de décembre 2000, par le cabinet Philippe Laurent Consultants, a montré l'impact de ces mesures sur l'autonomie fiscale en comparant, pour les bases 1999, la situation avant et après les cinq mesures fiscales. Le total des masses en jeu est de 79,8 milliards de francs (soit 12,04 milliards d'euros) pour les compensations d'exonérations (en intégrant la suppression totale de la part « salaires » des bases de taxe professionnelle qui en fait va s'étaler jusqu'en 2003) et de 4,9 milliards de francs (soit 747 millions d'euros) pour les dégrèvements. La part du total des recettes fiscales (y compris les dégrèvements) dans les recettes totales de fonctionnement passe de 60 % à 48,74 % pour l'ensemble des collectivités, de 56,5 % à 49 % pour les communes, de 73,7 % à 61,8 % pour les groupements, de 62,9 % à 48,5 % pour les départements, de 60 % à 37,13 % pour les régions, qui sont manifestement les plus touchées.

Si l'on exclut les dégrèvements, le ratio du total des recettes fiscales payées par les contribuables locaux sur le total des recettes de fonctionnement passe de 53 % à 41 % pour l'ensemble des collectivités, de 50 % à 41 % pour les communes, de 64 % à 51 % pour les groupements, de 57 % à 41 % pour les départements et de 56 % à 37 % pour les régions.

On constate donc que la marge d'autonomie fiscale encore appréciable se réduit nettement, surtout pour les régions. Il faut aussi remarquer que les collectivités ont peu de prise sur les impôts indirects qui représentent en 1998 31,86 % des impôts des départements et 34 % des impôts régionaux. Enfin l'étude précitée n'inclut pas la récente réforme des dégrèvements relatifs à la taxe d'habitation (leur unification et le plafonnement du taux d'effort en fonction

du revenu introduits à partir de 2000) qui augmente encore le poids des dégrèvements de plus de 6 milliards de francs (soit 914,69 millions d'euros).

Tableau 2 : Données détaillées par échelon de collectivités : des situations différenciées (avant les 5 réformes)

En millions de francs (estimation en 1999)	Total	Communes	Groupements	Départements	Régions
Recettes de fonctionnement (a)	703 920	371 900	54 720	211 300	66 000
dont recettes fiscales directes et indirectes (b)	422 972	210 112	40 313	132 892	39 654
Montants payés par l'Etat à la place des contribuables locaux (c)	46 623	24 263	5 400	13 101	2 719
Recettes fiscales effectivement payées par les contribuables locaux (d = (b-c))	376 349	185 849	34 913	119 791	36 935
Part des recettes fiscales payées par les contribuables locaux dans les recettes totales (e=d/a)	53 %	50 %	64 %	57 %	56 %

Source : Philippe Laurent Consultants

Tableau 3 : Données détaillées par échelon de collectivités : des situations différenciées (après les 5 réformes)

En millions de francs (estimation en 1999)	Total	Communes	Groupements	Départements	Régions
Recettes de fonctionnement (a)	703 920	371 900	54 720	211 300	66 000
dont recettes fiscales directes et indirectes (b)	343 102	182 259	33 817	102 506	24 517
Montants payés par l'Etat à la place des contribuables locaux (c)	51 475	28 604	6 047	15 307	0
Recettes fiscales effectivement payées par les contribuables locaux (d = (b-c))	291 627	153 656	27 771	87 200	24 517
Part des recettes fiscales payées par les contribuables locaux dans les recettes totales (e=d/a)	41 %	41 %	51 %	41 %	37 %

Source : Philippe Laurent Consultants

L'autonomie fiscale apparaît ainsi fragilisée par cet ensemble de mesures. Elle l'est en outre plus fortement encore en raison des défauts du système fiscal actuel, en particulier par les inégalités, les complexités et les irresponsabilités qu'il génère.

C - D'IMPORTANTES INÉGALITÉS DE SITUATIONS FINANCIÈRES

Nous avons décrit précédemment les inégalités de répartition de la charge fiscale entre contribuables liées à la nature des bases. Par ailleurs ces inégalités, peu corrigées par les mesures fiscales prises jusqu'ici, sont renforcées d'inégalités dans l'effort fiscal demandé selon les communes, qui lui-même est la résultante en grande partie des différences de potentiel fiscal selon les collectivités et aussi de l'insuffisance notoire des mécanismes de péréquation.

Ainsi les taux locaux de TFPB (communes et groupements) s'étaient en 1999 de 11,56 % à 24,15 % (en moyennes régionales) et les taux locaux de taxe d'habitation (en moyennes régionales) de 10,65 % à 21,56 %. Ces écarts sont amplifiés par les écarts de taux régionaux (de 0,98 % à 3,26 %) ou départementaux (de 5,96 % à 11,74 %). L'écart de taux se creuse encore entre les communes de plus de 10 000 habitants (3,79 % à Neuilly-sur-Seine et 41,99 % à Marquette-Lez-Lille).

En ce qui concerne la taxe professionnelle, en 1996 moins de 10 % des entreprises acquittaient plus de 80 % du montant total de l'imposition et 750 000 contribuables étaient assujettis à la cotisation minimum (1 850 francs en moyenne - 282 euros en moyenne). Les taux s'étaient, en moyenne régionale, de 11,8 % en Franche-Comté à 19,94 % en Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

Quant aux inégalités entre collectivités territoriales, elles demeurent très marquées. Si l'on se réfère au quatrième rapport de l'Observatoire des finances locales de 1999, qui a étudié la situation des communes de plus de 10 000 habitants, « 1/10 de ces communes ont des bases de taxe professionnelle par habitant inférieures à la moitié de la médiane et près d'une commune sur dix a des taux d'imposition (à la taxe professionnelle et à la taxe d'habitation) supérieurs de 7 points à la médiane ».

Selon le rapport du Conseil des impôts de 1997, en 1995, 90 % du total des bases de taxe professionnelle était concentré dans 4 001 communes (69 % de la population) et 50 % dans 318 communes (31 % de la population). Les moyennes départementales des bases de taxe professionnelle par habitant allaient de 25 486 francs (3 885,32 euros) dans les Hauts-de-Seine à 4 771 francs (727,33 euros) dans le Gers.

Compte tenu de la part de la taxe professionnelle dans le potentiel fiscal communal (46,18 % en 1994), l'essentiel des inégalités fiscales entre collectivités est lié à la taxe professionnelle.

D - UNE INTERCOMMUNALITÉ EN PROGRÈS

Après la loi Joxe du 6 février 1992, les progrès des groupements à fiscalité propre avaient été réguliers : ceux-ci étaient passés de 466 en 1993 à 1 681 au 1er janvier 1999. Une large part de cette progression était due aux communautés de communes.

Depuis les lois Chevènement (12 juillet 1999) et Voynet (25 juin 1999), le mouvement d'intercommunalité a continué de progresser mais c'est l'essor très rapide de l'intercommunalité en milieu urbain et péri-urbain des groupements à taxe professionnelle unique, surtout des communautés d'agglomérations, qui est le fait marquant. Ces groupements à TPU sont passés de 107 au 1^{er} janvier 1999 à 298 au 1^{er} janvier 2000. Le nombre de communes couvertes est passé de 1 031 (4,18 millions d'habitants) à 3 221 (12,56 millions d'habitants). Ces progrès se sont poursuivis en 2000 : 40 nouvelles communautés d'agglomérations ont vu le jour. Les 2/3 des aires urbaines de plus de 50 000 habitants visées par la loi ont adopté le nouveau dispositif. La population regroupée dans ces communautés d'agglomérations est passée à 11,5 millions d'habitants. La population désormais couverte par des communautés d'agglomérations, des communautés de villes et des communautés urbaines s'élève au 31 décembre 2000 à 17,7 millions d'habitants.

Cette évolution constitue en fait une des principales réformes fiscales de ces dernières années.

**Extraits de l'audition, devant la section des finances du Conseil économique et social,
de M. Jean-Pierre Fourcade, Président du Comité des finances locales
le 4 octobre 2000**

(...) « Première observation : le mouvement de regroupement des collectivités de base est extrêmement rapide.

Le mouvement est parti, c'est très fort, et quand on sait qu'une ville comme Marseille, quand elle passe d'une communauté de communes à une communauté urbaine, va toucher en plus 400 francs par habitant de DGF, il est évident que lorsqu'on a 700 000 habitants et qu'on multiplie 700 000 par 400, cela fait un peu d'argent qui vient.

Donc, dernière observation, nous estimons, nous, experts, qu'au moment des élections municipales de 2007, les quatre cinquièmes des communes françaises seront regroupées et que le transfert de compétences sera fort, puisque, comme l'intérêt fiscal, l'intérêt budgétaire est directement lié au volume des dépenses mises en commun. »

E - UN CERTAIN REcul DE RESPONSABILITÉ DÉMOCRATIQUE

Différentes évolutions constatées ces dernières années dans le domaine des finances locales concourent à affaiblir les ressorts de la responsabilité démocratique locale.

1. Le relâchement du lien fiscal local

Une part croissante des impôts « locaux » est désormais payée par l'Etat, c'est-à-dire les contribuables nationaux, à travers les mécanismes des dégrèvements et des compensations d'exonérations.

Pour la taxe professionnelle, cette prise en charge par l'Etat s'élève à environ 50 % en 2000 (66 % environ en 2004). Elle atteint 40 % pour le foncier non bâti et 35 % pour la taxe d'habitation (en incorporant les décisions intervenues en 2000). En 2000, l'Etat prend en charge 131,5 milliards de francs (soit 19,97 milliards d'euros) (dégrèvements + compensations) à comparer aux 500 milliards de francs (soit 76,22 milliards d'euros) que rapportent aux collectivités territoriales leurs impôts locaux.

Parallèlement, la part des recettes fiscales payées effectivement par les contribuables locaux dans les recettes de fonctionnement des collectivités territoriales passe de 53 % avant les cinq mesures fiscales de 1999 et 2000 (étude de Philippe Laurent Consultants déjà citée) à 41 % après leur pleine application (en tenant compte de la suppression totale de la part « salaires » des bases de la taxe professionnelle).

Le nombre de contribuables exonérés totalement de la taxe d'habitation est passé de 1 710 000 en 1981 à 4 500 000 en 1998 et ceux exonérés partiellement de 439 000 à 6 310 000. Ainsi 10,8 millions de contribuables (soit environ la moitié) échappent à une taxe d'habitation « normale ».

Tout cela fausse le jeu du marché politique local entre l' élu gestionnaire et les citoyens, usagers, électeurs.

2. Une opacité croissante du système des finances locales

La déconnexion croissante entre les valeurs locatives et la réalité, l'imbricatio des exonérations et dégrèvements, la multiplication (en partie temporaire) des structures intercommunales, la diversification et l'augmentation des procédures contractuelles et des cofinancements, les inextricables dispositifs de péréquation rendent particulièrement difficile la lecture du système des finances locales, la répartition des responsabilités et des charges. Cela contribue au sentiment d'injustice et dérègle la logique de la responsabilité locale.

F - UNE COMPLEXITÉ PARALYSANTE

Toute cette complexité engendre des effets pervers qui entravent l'efficacité locale.

Les coûts de gestion du système ne sont pas négligeables. Selon un rapport de 1997 de l'Inspection générale des finances, le taux d'intervention de l'Etat sur les principaux impôts (coûts d'assiette, contrôle, recouvrement rapportés au rendement) s'élevait à 1,6 % en moyenne contre 2,03 % pour les taxes foncières et 4,17 % pour la taxe d'habitation (record absolu de tous les impôts).

Mais il faut aussi mentionner d'autres effets indirects paralysants :

- la difficulté pour les collectivités d'avoir une gestion financière prévisionnelle (incertitude et instabilité des règles du jeu des dotations et de la fiscalité) ;
- la difficulté d'apprécier les effets de toute réforme du système et donc le renforcement d'une approche ponctuelle et à la marge des dispositifs ;
- La mise en œuvre d'expérimentations ponctuelles sur lesquelles l'on pourra revenir si nécessaire et dont les conséquences pourront être mieux maîtrisées pourra très utilement modifier cette démarche dont les coûts sont également très importants.

CHAPITRE III LE CONTEXTE INTERNATIONAL ET EUROPÉEN

La société et l'économie françaises sont de plus en plus influencées par le contexte international qu'il convient de prendre en compte dans notre analyse.

Il importe d'abord d'en examiner l'impact direct et indirect sur les collectivités territoriales et leurs finances.

Il est utile ensuite de voir quels mécanismes relatifs aux finances locales de nos voisins peuvent être instructifs pour la réforme des finances locales françaises.

Enfin cet aperçu international nous permet de mieux cerner les spécificités françaises.

I - L'IMPACT CROISSANT DU CONTEXTE INTERNATIONAL SUR LES FINANCES LOCALES FRANÇAISES

L'impact du contexte international et surtout européen est multiple mais il joue sur les finances locales essentiellement à travers trois mécanismes interdépendants :

- il accroît les contraintes sur les finances publiques ;
- il intensifie la concurrence territoriale ;
- l'Europe devient un acteur de l'aménagement du territoire et des finances locales.

A - DES CONTRAINTES ACCRUES

Les analyses qui suivent s'inspirent notamment des études publiées dans le n° 68 de décembre 1999 de la Revue française des Finances publiques. Nous examinerons successivement les différents canaux par lesquels s'exercent les contraintes du contexte international même si celui-ci autorise aussi une marge de manœuvre nouvelle en matière d'emprunt.

1. L'interdépendance économique et financière des pays se développe

Les logiques puissantes du marché unique européen, de la monnaie unique, de la compétitivité des économies dans un univers en voie de mondialisation conjuguent leurs effets.

1.1. Le marché unique pousse à l'harmonisation fiscale

La construction progressive d'un marché commun puis, à partir de 1993, d'un marché unique a constitué une incitation croissante à l'harmonisation des conditions de compétitivité et de concurrence (et donc de la fiscalité), compte tenu de la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des facteurs de production.

Mais cette harmonisation, en cours d'approfondissement, a pris deux chemins : celui organisé des accords inter-étatiques et celui plus rude de la concurrence fiscale.

L'harmonisation de la TVA s'est faite autour de taux moyens inférieurs à ceux que pratiquait la France. Un mouvement de même type est intervenu pour les accises. Par ailleurs, la France a été tenue par la concurrence de baisser sa fiscalité sur les entreprises à travers l'impôt sur les sociétés et par la suite de modérer la fiscalité de l'épargne. Certains économistes ont pu estimer à près de 2 % du PIB la baisse des recettes de l'Etat liée à l'harmonisation européenne « de jure » ou « de facto » (cf. Bernard Chevauchez dans le n° 68 de la Revue française des Finances publiques déjà citée).

Cet impact de l'harmonisation fiscale sur les finances de l'Etat est d'autant plus marqué en France que le niveau des prélèvements obligatoires était plus élevé que la moyenne européenne et que la structure de ces prélèvements défavorisait la France car elle était plus concentrée sur les impôts indirects et les facteurs mobiles, plus sensibles à la concurrence fiscale.

Par contre, il ne semble pas probable à court et moyen terme que le mouvement d'harmonisation fiscale gagne directement la fiscalité locale. Celle-ci est beaucoup trop différente suivant les pays et l'on ne constate pas, comme on le verra plus loin, que les évolutions en cours convergent vers un modèle unique. La pression exercée par la concurrence et la libre circulation des hommes et des capitaux joue moins dans ce domaine : les comparaisons de pays à pays ne sont pas très faciles car les types d'impôts et les bases sont différents et la pression fiscale varie selon les collectivités. Par ailleurs, le poids des impôts locaux n'est pas dissociable de la pression fiscale globale de chaque pays. Enfin, la fiscalité n'est qu'un des facteurs de la compétitivité territoriale.

1.2. La monnaie unique impose des disciplines financières.

Les engagements à l'égard de l'Union européenne imposent des normes financières strictes et permanentes à ne pas dépasser, à savoir : un déficit maximal des administrations publiques de 3 % du PIB et un endettement public maximal de 60 % du PIB ainsi qu'un objectif d'inflation inférieur à 2 %.

Les engagements sur les déficits et endettements concernent globalement les administrations publiques : Etat, sécurité sociale, collectivités territoriales, organismes divers d'administration centrale (ODAC), organismes divers d'administration locale (ODAL) qui sont donc solidaires et interdépendants par rapport aux normes à respecter.

Pour l'instant, les collectivités territoriales sont peu touchées par ces contraintes puisqu'il leur est interdit d'avoir un déficit de fonctionnement (du moins dans leur budget prévisionnel) et que leur niveau d'endettement est à la fois modéré et tend à diminuer mais cette situation pourrait rapidement changer si les collectivités relançaient nettement leurs investissements et, dans la foulée, leurs emprunts.

1.3. La pression internationale contraint les prélèvements obligatoires

La pression est forte pour aller au-delà des engagements de Maastricht et parvenir à réduire le niveau des dépenses publiques et le niveau des prélèvements obligatoires.

L'accord d'Amsterdam a renforcé le dispositif de surveillance et de sanctions lié aux disciplines financières européennes et a durci celles-ci en fixant des objectifs non plus maximaux mais optimaux à atteindre, notamment l'équilibre budgétaire et la réduction des prélèvements obligatoires. Il s'agit en particulier de se rapprocher à moyen terme de l'équilibre, voire de l'excédent budgétaire afin de pouvoir respecter le plafond de déficit de 3 % du PIB, même en période de ralentissement économique.

Cette tendance s'inscrit dans le grand mouvement mondial de libéralisme et de baisse des prélèvements obligatoires soutenu par les initiatives des pays anglo-saxons et de l'Allemagne, la pression de l'opinion publique, celle des marchés financiers pesant sur la crédibilité des pays et celle de la compétition économique accrue. Cette évolution pourrait à terme conduire vers une harmonisation européenne (à la baisse) de la taille du secteur public au niveau national mais aussi local, avec un déplacement de frontière entre impôts et tarifs transférant une partie du coût des services publics du contribuable vers le consommateur.

2. Ces contraintes financières de l'Etat se répercutent de plus en plus sur les collectivités territoriales

L'Etat a entrepris depuis plusieurs années de répercuter une partie de ses contraintes sur les collectivités locales. Ces transferts de charges se sont développés parallèlement à l'accroissement du poids financier du secteur local.

2.1. L'Etat répercute une part de ses contraintes

Les canaux par lesquels l'Etat répercute ses contraintes sur les collectivités territoriales sont multiples et sont analysés dans les chapitres II et IV de ce rapport. Il suffit de rappeler ici les principaux mécanismes :

- le freinage des concours financiers ;
- la contractualisation dans les domaines relevant de la compétence de l'Etat ;
- les transferts de compétences compensés a minima ;
- l'amputation des bases fiscales locales afin de limiter les prélèvements obligatoires.

Enfin, si l'Etat n'est pas encore intervenu pour réguler le niveau d'endettement des collectivités territoriales, l'augmentation possible de celui-ci liée à une relance des investissements locaux, pourrait l'amener à intervenir, en se fondant sur les engagements de Maastricht (cf. chapitre IV). En fait, le contexte international rend désormais nécessaires des règles du jeu entre l'Etat et les collectivités en matière de prélèvements obligatoires et d'endettement, exigence accrue en raison du poids financier acquis par ces dernières.

2.2. Le poids croissant des collectivités territoriales les rend plus dépendantes

Si l'on se réfère à la notion d'Administrations publiques locales (APUL) retenue par la Comptabilité nationale, qui regroupe non seulement les collectivités territoriales, mais aussi leurs groupements à fiscalité propre, leurs services annexes et certains organismes locaux (SAFER, chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers etc.), on constate que la part de leurs dépenses dans le PIB n'a cessé de croître, passant de 6,9 % en 1970 à 10 % en 1992 pour se stabiliser ensuite à peu près à ce niveau (9,8 % en 1998). Leurs prélèvements obligatoires (y compris dégrèvements et compensations d'exonérations) sont passés de 5,03 % du PIB en 1992 à 5,75 % en 1998. Les dépenses des APUL représentaient environ 16% des dépenses publiques en 1970 et sont de l'ordre de 20 % en 2000. Le poids des transferts financiers aux collectivités locales (y compris dotations, compensations, dégrèvements) n'a cessé de s'alourdir dans le budget de l'Etat passant d'environ 12 % en 1970 à environ 20 % en 1997 (cf. note du 26 janvier 2000 de Messieurs Guengant et Uhaldeborde pour les travaux du Commissariat général au Plan).

Par ailleurs, le poids relatif des APUL par rapport à l'Etat s'est modifié : la part des dépenses de l'Etat dans le PIB était 3,1 fois supérieure à celle des APUL en 1970, 2,5 fois supérieure en 1987 et 2,4 fois en 1998.

Enfin l'augmentation de la pression fiscale locale, alliée au caractère injuste et opaque des impôts locaux, a fortement accru la sensibilité de ceux-ci à ces prélèvements.

On comprend dès lors l'interdépendance croissante des différents secteurs des finances publiques.

3. Des effets complémentaires affectent les marges de manœuvre

Le contexte international a aussi deux effets complémentaires qu'il faut rappeler, qui sont de nature l'un à restreindre les marges de manœuvre, l'autre à les ouvrir.

3.1. Des difficultés pour de nouveaux impôts

Le contexte de baisse des prélèvements obligatoires, de concurrence économique et de concurrence territoriale rend plus problématique la création de nouveaux impôts qu'ils soient nationaux, locaux ou partagés.

Parmi les pistes évoquées, on peut citer la taxe « Tobin » sur les flux financiers pour laquelle il est rapidement apparu que la France pouvait difficilement prendre des initiatives toute seule compte tenu de la liberté de circulation des capitaux et des risques d'évasion.

On peut aussi citer la taxation des flux électroniques liés à internet. Mais elle ne semble pas très opportune, pour l'instant du moins, compte tenu de la fragilité de ce secteur naissant, des difficultés de contrôle, de la concurrence aiguë et de la nécessité de régler au préalable le difficile problème de la TVA sur les transactions du secteur.

L'environnement international impose donc d'être prudent en ce qui concerne la mise en place d'éventuels impôts nouveaux.

3.2. Des facilités nouvelles d'emprunt

Il est évident que la création de l'euro rend plus facile, moins risqué et moins coûteux le recours des collectivités territoriales à des emprunts sur les places étrangères européennes. Il permet par ailleurs de mieux faire jouer la concurrence entre banques (crédits) ou entre places (émissions de titres). L'appel aux marchés financiers et la notation des agences de rating constituent d'ailleurs un précieux outil de notoriété pour les collectivités (attrait d'investisseurs, de cadres, d'activités). A cet égard, on pourrait imaginer un « enrichissement » des critères de rating permettant de prendre en compte le niveau des services de la collectivité et son attractivité, gage de future augmentation de ses bases fiscales.

B - UNE INTENSIFICATION DE LA CONCURRENCE TERRITORIALE

L'environnement international stimule de différentes façons la concurrence territoriale ce qui ne va pas sans conséquence sur les finances locales.

1. Les facteurs d'intensification

1.1. Une dépendance extérieure accrue des entreprises

La part des exportations dans le PIB de la France n'a cessé de croître. Or cela ne concerne pas seulement quelques grands groupes mais de plus en plus de PME. En outre, celles-ci dépendent aussi des capitaux étrangers. Dès lors, la compétitivité internationale de ces entreprises et donc leur santé économique concerne de plus en plus les collectivités locales (emplois, rentrées fiscales) qui sont incitées à agir pour maintenir ou accroître cette compétitivité.

1.2. La mobilité accrue des hommes et des entreprises

Cette mobilité accrue est liée elle-même au développement et à l'ouverture des marchés, aux facilités nouvelles des transports, à l'harmonisation des méthodes de travail, aux progrès de la pratique des langues étrangères, à l'internationalisation du capital mais aussi au développement des services par rapport à l'industrie. Le contexte actuel de pénurie de main-d'œuvre qualifiée y contribue aussi.

Or cette mobilité joue dans les deux sens pour les collectivités : risques de départs, opportunités d'arrivées nouvelles.

On peut penser que les zones frontalières sont particulièrement vulnérables.

1.3. L'euro et la construction européenne

En favorisant la comparabilité des coûts, des impôts, des pouvoirs d'achat ainsi que la diminution des risques, l'euro et la construction européenne contribuent aussi à la mobilité.

2. Les conséquences sur les finances locales

Cette concurrence territoriale ne va pas sans exigences contradictoires et sans risques pour les finances locales.

2.1. Des exigences contradictoires

Ces exigences jouent en effet dans deux sens.

La sauvegarde de la compétitivité des entreprises et de l'attractivité des territoires militent en faveur d'une modération fiscale voire d'un dumping fiscal.

Il faut cependant remarquer que les critères de fiscalité locale ne sont que des facteurs complémentaires dans les décisions de mobilité ou d'implantation de pays à pays. D'ailleurs, la fiscalité locale doit être réinscrite dans le poids global de la fiscalité du pays.

D'autres facteurs jouent un rôle plus important. Les entreprises sont de plus en plus attentives aux « externalités » liées aux équipements, aux conditions d'accueil pour leurs cadres et leurs activités, aux services publics locaux. Dès lors, les collectivités sont incitées à investir dans cette perspective en attendant que l'arrivée de nouvelles bases fiscales constitue le retour d'investissement naturel et permette de modérer les taux.

La préservation d'une marge de manœuvre fiscale suffisante pourrait ainsi constituer un atout de compétitivité territoriale pour des reconversions, le développement de projets nouveaux, l'adaptation rapide aux besoins des entreprises ou la négociation avec des entreprises étrangères.

2.2. Des risques

Bien entendu, la compétition territoriale accrue peut signifier le développement d'inégalités territoriales cumulatives et engendrer des cercles vicieux de déclin et des effets de domination. Ces évolutions pourraient être aggravées si des processus d'harmonisation salariale se développaient en Europe avec les effets destructeurs que cela a eu dans le Mezzogiorno italien ou de l'ex-Allemagne de l'Est.

Ces conséquences de la compétition territoriale ne peuvent qu'accroître la nécessité de renforcer les mécanismes de péréquation au niveau national mais aussi européen à travers les fonds structurels et la Banque européenne d'investissement (BEI). Le Comité des régions de l'Union européenne pourrait apporter sa contribution à cette politique.

C - L'UNION EUROPÉENNE, ACTEUR DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Cette présence de l'Union européenne sur la scène des finances locales se manifeste à la fois indirectement par des contraintes nouvelles et directement par des aides diverses.

1. L'édition de contraintes nouvelles

Les contraintes engendrées par les règlements et directives de l'Union européenne sont multiples. On peut notamment citer trois catégories de contraintes pesant sur les finances locales.

1.1. La régulation des aides économiques

Les règles d'harmonisation des conditions de concurrence au sein de l'Union européenne et plus particulièrement l'article 87 du Traité de la communauté européenne rendent incompatibles avec le marché commun les aides attribuées aux entreprises au moyen des finances publiques, sauf dérogations et exceptions admises.

Ces dispositions se combinent en outre avec le principe de droit interne de la liberté du commerce et de l'industrie, qui interdit globalement toute intervention publique dans le secteur économique, sauf pour ce qui est expressément admis et autorisé par la loi.

Les compétences économiques des collectivités territoriales sont donc dûment codifiées et limitées non seulement par le droit interne mais aussi par le droit communautaire.

Il apparaît, au vu de la pratique actuelle des aides économiques par les collectivités territoriales, qu'une clarification des règles à respecter s'avère indispensable afin de permettre aux collectivités de s'adapter aux besoins du terrain tout en respectant les contraintes européennes et donc de sécuriser leurs interventions. Un projet de réforme allant dans ce sens est en préparation.

1.2. L'obligation de mise en concurrence

La pression de l'Union européenne s'est nettement renforcée, depuis la création du marché unique, pour contraindre l'Etat et les collectivités territoriales à généraliser l'appel à la concurrence pour les marchés publics, les concessions, les délégations de services publics.

Cette évolution concerne très directement les collectivités territoriales pour leurs propres compétences et peut engendrer des économies non négligeables.

Elle peut aussi les toucher indirectement à travers la remise en cause de certains monopoles relatifs à des compétences nationales. Ainsi, la condamnation du système de l'adossement pour les nouvelles sections d'autoroutes, qui permettait d'éviter la mise en concurrence pour l'obtention de la délégation, va obliger à trouver de nouveaux modes de financement et en fait de subventionnement partiel, les nouvelles sections étant le plus souvent moins rentables. Or l'Etat se propose de partager cette charge nouvelle avec les collectivités locales.

1.3. De nouvelles normes

Le problème des dépenses contraintes engendrées par les nouvelles normes se multipliant dans différents domaines (hygiène, sécurité, accessibilité, protection de l'environnement naturel et urbain) a déjà été évoqué au chapitre II. Il importe simplement de rappeler ici que, dans certains cas, les contraintes viennent de Bruxelles. Les règlements européens auront tendance à se multiplier et à se substituer en partie aux règlements nationaux par un processus d'harmonisation.

2. Les aides européennes

Ces aides émanent à la fois de l'Union européenne et de la Banque européenne d'investissement .

2.1. Les fonds européens

Les fonds structurels européens sont destinés à promouvoir le développement des régions en retard de développement (objectif 1), à soutenir la reconversion économique et sociale des zones en difficultés structurelles (objectif 2), à soutenir les politiques d'éducation, de formation et d'emploi (objectif 3). Ils vont procurer à la France 96 milliards de francs (14,64 milliards d'euros) entre 2000 et 2006 soit 13,7 milliards de francs par an (soit 1,98 milliard d'euros).

Cette intervention est loin d'être négligeable notamment par ses effets péréquateurs puisqu'elle ne couvrira que certaines zones du territoire représentant environ 36 % de la population.

Il faut ajouter que ces fonds auront un effet de levier puisqu'ils ne peuvent financer en général plus de 50 % du montant des projets.

L'Union européenne pourra en outre intervenir ponctuellement et plus directement dans le cadre de ses programmes d'initiative communautaire (PIC) relatifs à la coopération transfrontière, transnationale, interrégionale (INTERREG), à la régénération économique et sociale des villes et des quartiers en crise (URBAN), au développement rural (LEADER +), à la coopération transnationale pour la lutte contre les discriminations et exclusions en rapport avec l'emploi (EQUAL).

2.2. La Banque européenne d'investissement

La BEI, qui a pour mission de renforcer la cohésion économique européenne, finance des projets d'infrastructure importants en donnant la priorité aux régions européennes les moins favorisées ou en retard de développement.

Ses prêts sont plus avantageux, au niveau du taux et de la durée, que ceux du marché.

Les régions françaises ont jusqu'ici peu sollicité ces prêts. Un créneau existe pour les années à venir avant que l'élargissement de l'Union ne ponctionne trop fortement ses disponibilités.

II - ÉLÉMENTS INSTRUCTIFS DES FINANCES LOCALES EN EUROPE

Il ne s'agit pas ici de se livrer à une étude comparative systématique. Les données centralisées disponibles au niveau français ou européen ne le permettent pas : elles ne sont pas toujours récentes dans un contexte assez mouvant, elles sont disparates car les catégories et les définitions varient selon les pays, elles sont aussi difficiles à interpréter. Sur ce dernier point, il importe de souligner qu'il est parfois difficile d'isoler tel ou tel mécanisme financier de son contexte : par exemple, peut-on vraiment dissocier liberté d'emprunter et autonomie fiscale ? Peut-on comparer les taux d'autonomie fiscale indépendamment du poids des ressources locales par rapport au PIB ? Comment jauger l'autonomie locale dans les cas où chaque niveau territorial exerce une

tutelle sur le niveau inférieur ? Tout cela invite à faire preuve de prudence dans les comparaisons et transpositions. Néanmoins les mécanismes financiers à l'œuvre chez nos voisins peuvent être instructifs.

Les analyses qui sont ici présentées sont fondées sur plusieurs sources d'information, notamment : des notes de synthèse du ministère de l'Economie et des Finances (Direction générale des impôts), l'ouvrage publié en 1997 par DEXIA sur « *Les finances locales dans les quinze pays de l'Union européenne* », une étude de Philippe Cattoir, préfacée par Henri Tulkens, sur « *Fédéralisme et solidarité financière* » (CRISP 1998), une étude du 8 juin 1999 sur les mécanismes de péréquation de Philippe Cattoir et Magali Verdonck sous la direction d'Henri Tulkens (Université catholique de Louvain), une étude sur la régionalisation en Europe menée par Gérard Marcou avec le concours d'Artashes Gazaryan et Karel Svoboda pour le compte du parlement européen (novembre 1999), un rapport d'Alain Delcamp pour le congrès des pouvoirs locaux et régionaux (Conseil de l'Europe 2000), les actes des entretiens de la Caisse des dépôts et consignations sur l'avenir de l'autonomie des collectivités locales de 1999.

On peut regrouper les observations effectuées autour de trois perspectives : le partage des ressources entre les collectivités (la péréquation), les mécanismes fiscaux, les principales évolutions en cours des systèmes financiers locaux.

A - PARTAGE DES RESSOURCES ET PÉRÉQUATION

Le souci de péréquation des ressources au niveau des collectivités territoriales est très présent dans de nombreux pays européens. Chez certains, il occupe même une place essentielle. Après un rappel de notions techniques, nous examinerons quelques dispositifs assez systématiques (Allemagne, Angleterre, Espagne, Suède, Pays-Bas) avant de formuler quelques commentaires.

1. Transfert ou partage d'impôts et autonomie fiscale

Selon une terminologie empruntée à Monsieur Philippe Cattoir (Fédéralisme et solidarité financière, préfacé par Henri Tulkens, publié par le CRISP en 1998) en matière de partage des responsabilités dans le domaine de la fiscalité, on peut distinguer quatre grands cas de figure :

- les impôts propres : ceux dont la totalité du produit revient à un niveau territorial, qui peut aussi fixer le taux et intervenir sur l'assiette ; cette compétence est exclusive de celle des autres niveaux ;
- les impôts cédés : impôts prélevés et réglementés par le pouvoir central mais entièrement ristournés à un autre niveau territorial suivant un principe de territorialité ou bien une autre clef. Les droits de mutation à titre onéreux entreraient plutôt dans cette catégorie ;
- les impôts partagés : impôts dont l'assiette et les barèmes sont uniformes mais dont le produit est partagé entre différents niveaux de pouvoirs. Une première clef de répartition verticale partage l'impôt entre le niveau central et le ou les niveaux décentralisés. Une deuxième clef de répartition horizontale est choisie pour partager la

part décentralisée entre les entités concernées. On peut citer le cas du produit de la TVA en Allemagne partagé à différents niveaux ;

- les impôts conjoints : des impôts dont l'assiette est définie par le niveau de pouvoir supérieur mais par rapport à laquelle le ou les niveaux de pouvoir inférieurs peuvent voter des taux additionnels (plus ou moins encadrés). Pour ces impôts, l'assiette est territorialisée. C'est le cas de l'impôt sur le revenu en Espagne pour lequel la pression fiscale possible est répartie entre l'Etat et les communautés autonomes, c'est le cas des quatre « *vieilles* » en France.

On voit bien, suivant ces différents cas de figures, que les collectivités territoriales gardent un certain pouvoir fiscal sur les impôts conjoints ou indirectement sur les impôts cédés (lorsque la répartition du produit se fait en fonction de bases territorialisées) mais n'en ont plus pour les impôts partagés (sauf si la base est territorialisée).

L'avantage ou la particularité des impôts partagés par rapport à des dotations est que leur produit global évolue en fonction des bases elles-mêmes et du taux (certes l'Etat peut le baisser mais alors il se pénalise aussi lui-même).

Il importe de garder ces mécanismes présents à l'esprit lorsqu'on envisage un partage ou un transfert d'impôt d'Etat en compensation des transferts de compétences, de suppressions d'impôts locaux ou lorsqu'on analyse les systèmes fiscaux étrangers.

2. Dispositifs systématiques de partage des ressources entre les collectivités

2.1. Le système allemand

Le système allemand des finances locales se caractérise par un recours limité aux impôts propres, une large part faite aux impôts partagés et des mécanismes de péréquation puissants.

a) Faible recours aux impôts propres

Les impôts propres ne se retrouvent qu'au niveau des Länder et des communes. Ils n'existent pas au niveau des Kreise et des structures intercommunales. Les communes disposent essentiellement dans ce registre des taxes foncières sur le bâti et le non bâti, de la taxe sur les chiens et de celle sur les emballages. Les Länder tirent quant à eux 10 % de leurs ressources en 1997 de l'impôt sur la fortune, des droits de succession, des droits de mutations foncières et de la taxe sur les véhicules à moteur.

b) Le rôle important des impôts partagés

Ces impôts appelés « impôts communs », qui s'élèvent à 75 % des recettes fiscales allemandes en 1997, sont les suivants : taxe professionnelle, impôt sur les sociétés, impôt sur le revenu des personnes physiques, TVA.

- La taxe professionnelle.

Cet impôt, essentiellement communal, dont le taux est librement fixé par chaque commune, voit son produit partagé, selon une clef variable déterminée

par une loi, entre trois niveaux territoriaux : la commune, le Land, l'Etat fédéral (soit suivant la clef de 1997 : 82 % à la commune, 13,5 % au Land, 4,5 % à l'Etat fédéral). Pour les entreprises dont les établissements sont installés dans plusieurs communes, la base de l'impôt est répartie géographiquement suivant la masse salariale.

- L'impôt sur les sociétés.

Il est partagé suivant une proportion fixée par la loi fondamentale : 50 % à l'Etat fédéral, 50 % aux Länder. Il est ensuite réparti entre les Länder suivant la loi du juste retour, c'est-à-dire en fonction de l'implantation des bases, en l'occurrence en fonction de l'implantation des sièges d'exploitation ou de distribution.

- L'impôt sur le revenu.

Suivant la loi fondamentale, il est partagé à parts égales entre l'Etat fédéral et les Länder mais uniquement après affectation aux communes d'une quote-part elle-même fixée par une loi fédérale approuvée par le Bundesrat (en 1998, cette part s'élevait à 15 % ce qui laissait 42,5 % aux Länder et 42,5 % à l'Etat fédéral).

- La TVA.

La quote-part attribuée aux Länder n'est pas fixée dans la Constitution. Celle-ci précise seulement qu'elle sera fixée par une loi fédérale, approuvée par le Bundesrat et que la répartition entre les Länder devra respecter certains principes : aboutir à une juste péréquation, éviter la surimposition, sauvegarder l'homogénéité des conditions de vie sur le territoire fédéral.

c) Des mécanismes de péréquation puissants au niveau fédéral

L'objectif des dispositifs de péréquation allemands n'est pas de garantir un minimum de ressources ou de services pour chaque collectivité mais bien d'assurer une certaine homogénéité des conditions de vie sur le territoire fédéral. Cette démarche se situe à deux niveaux : une péréquation fédérale au niveau des Länder et une péréquation du Land au niveau des communes. Le dispositif fédéral résulte pour l'essentiel d'une loi fédérale du 23 juin 1993 modifiée par les lois des 28 avril, 13 novembre et 18 décembre 1995.

Le dispositif repose sur trois mécanismes essentiels : la répartition de la fraction de TVA réservée aux Länder, la péréquation horizontale entre Länder (Finanzausgleich) et enfin des versements fédéraux complémentaires.

- La répartition de la fraction de TVA partagée.

La fraction de la TVA accordée aux Länder est la grande variable des dotations fédérales. Cette fraction s'est accrue au fil du temps au détriment de la part restant à l'Etat fédéral (Bund) : en 1992, la part du Bund s'élevait à 65 % et celle des Länder à 35 %. Depuis 1998, la part fédérale est de 49,7 %, celle des Länder de 48,1 % et celle des communes de 2,2 % (suite à la réforme de la taxe professionnelle).

Cette fraction de TVA est répartie entre les Länder : 75 % en fonction de la population et 25 % suivant un mécanisme de péréquation (17 milliards de deutschemark en 1996).

Les versements de ces 25 % bénéficient aux Länder dont les moyens financiers sont inférieurs à 92 % de ce qu'ils seraient s'ils avaient l'indice de capacité financière moyen de l'ensemble des Länder. Ces versements sont effectués au prorata de l'écart par rapport à ces 92 %.

Les moyens financiers pris en compte pour le calcul de la capacité financière sont les suivants :

- 100% des recettes provenant de presque tous les impôts régionaux, de la quote-part du Land dans les impôts partagés, de la quote-part de la taxe professionnelle ;
- 50% de la quote-part des communes dans le produit de l'impôt sur le revenu, des impôts fonciers, de la taxe professionnelle.

Pour tenir compte, dans le calcul de l'indice de capacité financière, des charges et pas seulement des moyens financiers, on prend en compte la population. La population réelle des Länder est pondérée de façon à tenir compte des surcharges liées aux Villes - Etats (Berlin, Brême, Hambourg) et aux ports de mer. Au niveau des communes, la population est pondérée de façon croissante en fonction de sa taille et de sa densité en considérant que les charges des collectivités s'accroissent avec le nombre et la densité des habitants.

Ensuite, on calcule les recettes du Land et des communes à atteindre si l'on voulait égaliser les recettes par habitant (après pondération) de tous les Länder et de toutes les communes. (Pour ce calcul, on utilise les catégories de ressources et le ratio des moyens financiers pris en compte présentés ci-dessus). C'est le rapport entre cette capacité financière, moyenne et les moyens financiers effectifs pris en compte qui détermine l'indice de capacité financière qui sert à situer les Länder par rapport à 92 % de la moyenne et à répartir la quote-part de TVA.

- La péréquation horizontale entre Länder.

C'est le mécanisme le plus original appelé « Finanzausgleich ». Il a porté sur 11 milliards de DM en 1996.

L'objectif est de réaliser une péréquation des ressources conduisant les Länder défavorisés à atteindre au minimum 95 % de la capacité financière moyenne et ce grâce à deux mécanismes :

- une compensation intégrale du manque de capacité financière résiduelle par rapport à 92 % de la moyenne ;
- une compensation à hauteur de 37,5 % du manque entre 92 % et la moyenne (100 %) qui permet d'atteindre au moins 95 % de la moyenne.

Les Länder dont la capacité financière est au-dessus de la moyenne sont mis à contribution de façon progressive en fonction de leur richesse :

- entre 100 et 101 %, 15 % de l'écart est reversé ;
- entre 101 et 110 %, 66 % de l'écart est reversé ;
- au-dessus de 110 %, 80 % de l'écart est reversé.

- Les versements fédéraux complémentaires.

Ceux-ci se sont élevés à 25 milliards de deutschemark en 1996. Ils viennent compléter les mesures de péréquation précédentes. Ils se répartissent en plusieurs dotations :

- la dotation générale de compensation, qui comble 90 % de l'écart subsistant pour certains Länder entre leur capacité financière et la moyenne (4,9 milliards de deutschemark en 1996) ;
- la dotation supplémentaire aux petits Länder (1,5 milliard de deutschemark par an) pour leurs coûts de structure ;
- la dotation spéciale de transition dégressive aux anciens Länder à faible capacité financière pénalisés par la réunification ;
- la dotation pour restructuration financière de deux Länder (Brême et Sarre), sans compter d'autres subventions spécifiques hors péréquation.

- Des résultats notables.

La péréquation allemande fondée sur des mécanismes et des objectifs précis est un dispositif à fort impact :

- en 1995, après la péréquation horizontale et la dotation générale de compensation, les écarts de capacité financière entre le Land le plus riche et le plus pauvre passaient de 40 points à 4,1 points. Après les autres dotations, l'écart remontait à 20,6 points ;
- le classement des Länder s'en trouve largement modifié : Hesse, le Land le plus riche avant la péréquation, se retrouve en 11^e position après, et Berlin, le plus pauvre avant, en 6^e position après. Les nouveaux Länder ont été très bien dotés.

d) Une péréquation variable au niveau du Land

La définition des critères de ventilation des recettes fiscales partagées entre les différentes communes du Land relève entièrement de l'autonomie financière de ce dernier.

Les règles varient donc suivant les Länder mais en général elles tendent à combler l'écart entre le potentiel fiscal effectif et les besoins à hauteur de 75 à 95 %. Les besoins, ou charges de la commune, sont en général pris en compte à travers le mécanisme de pondération de la population ci-dessus esquissé et quelques données auxiliaires (superficie, nombre d'élèves, nombre de chômeurs, bénéficiaires d'aide sociale, etc.).

Il s'agit le plus souvent d'une péréquation verticale, le Land prélevant sur ses ressources propres et non sur celles des communes riches. Il existe cependant un mécanisme péréquateur pesant sur celles-ci plus directement : le plafonnement de l'assiette de l'impôt sur le revenu pour la répartition du produit de celui-ci qui infléchit la règle du juste retour.

2.2. *Le système espagnol*

Le dispositif qui est présenté concerne essentiellement les relations entre l'Etat central et les communautés autonomes. Il est caractérisé par son aspect évolutif et son inspiration solidaire au départ.

a) Un dispositif modulé et évolutif

- Une régionalisation à plusieurs vitesses.

Les 17 communautés autonomes (CA) de l'Etat espagnol disposent chacune de leurs statuts et de leurs compétences propres. La Constitution ne prévoit que les compétences exclusives réservées à l'Etat, les compétences minimales et maximales des communautés autonomes ainsi que différentes procédures pour permettre aux communautés qui le désirent d'augmenter leurs compétences par paquets à un rythme plus ou moins rapide. L'Etat peut en outre déléguer certaines de ses compétences et intervenir pour harmoniser les législations des communautés.

En matière de compétences fiscales, il faut par ailleurs distinguer le régime foral réservé à deux communautés (Pays Basque et Navarre) et le régime commun. Dans le régime foral, la communauté dispose de la quasi totalité du pouvoir fiscal et rétrocède à l'Etat central une contribution, le « *cupo* », pour couvrir ses charges centrales. Le régime commun sera examiné ci-après.

- Une renégociation périodique.

Le régime des transferts et du partage des impôts est renégocié entre l'Etat et les communautés autonomes du régime commun tous les cinq ans. Le système actuel relève de l'accord 1997 - 2002.

Le système, suivant l'article 158 de la Constitution, doit respecter les principes suivants :

- apporter aux communautés autonomes des ressources suffisantes pour faire face à leurs compétences en modulant suivant l'importance de celles-ci ;
- garantir partout un niveau de services minimum ;
- assurer une certaine solidarité entre les collectivités.

Le dispositif est passé par plusieurs phases :

- l'étape du coût effectif (jusqu'en 1986) pendant laquelle l'Etat fédéral, après avoir estimé le coût de chaque compétence transférée à une communauté autonome, calculait la compensation à verser sous forme à la fois d'impôts cédés et d'une participation au budget (PIE : « *Participacion en los ingresos del Estado* ») ;
- l'étape de « l'autonomie des dépenses », de 1987 à 1996, durant laquelle la PIE est calculée non plus suivant des coûts standards estimés mais sur la base de critères de péréquation tels que : population, coefficient d'effort fiscal, inverse des recettes fiscales par habitant, déficit en infrastructures et services sociaux, etc. ;
- l'étape de « l'autonomie des recettes », celle de l'accord 1997 - 2002 (voir ci-dessous).

b) Un dispositif faisant place à la solidarité

◆ Les différentes ressources des communautés autonomes.

Au-delà des redevances, emprunts et dotations spécifiques, les principales ressources des CA résultant du dispositif « d'autonomie des recettes » sont les suivantes :

- Les impôts propres des communautés autonomes, qui se sont accrus. Limités aux taxes complémentaires sur les jeux et l'assainissement des eaux, ils ont été étendus depuis 1997 à l'impôt sur la fortune, les droits de mutation à titre onéreux (biens mobiliers et immobiliers) et à titre gratuit (donations, successions).
- Le partage de l'impôt sur le revenu (IRPF) suivant des mécanismes originaux :
 - l'Etat central baisse de 15 % son barème de l'impôt et les CA sont libres de taxer, en tout ou partie, l'espace fiscal ainsi libéré en appliquant un « tarif autonome » (barème additionnel). Celui-ci d'ailleurs est encadré puisque le montant de l'impôt régional sur le revenu ne peut être inférieur ou supérieur de 20 % au montant de l'impôt d'Etat appliqué au même revenu (si l'Etat n'avait pas baissé son barème). Si les communautés autonomes n'optent pas pour le barème autonome (en 1998, 9 communautés autonomes n'avaient pas opté), un barème complémentaire uniforme s'applique par défaut ;
 - par ailleurs, l'Etat rétrocède aux communautés autonomes 15 % du produit de l'IRPF selon le principe du juste retour (suivant le lieu d'implantation des bases). En outre, une fois que toutes les communautés autonomes auront pris en charge les compétences en matière d'enseignement non universitaire, les communautés autonomes pourront acquérir l'autonomie de barème sur cet espace fiscal de 15 % (par baisse du barème d'Etat). Les communautés autonomes pourront ainsi bénéficier d'une autonomie fiscale sur un champ libéré par l'Etat de 30 % de l'IRPF.
- Une participation de l'Etat (PIE) sur laquelle, d'ailleurs, s'impute la quote-part de 15 % du produit de l'IRPF redistribué aux communautés autonomes.
- La dotation d'équipements du Fonds de compensation interterritorial (FCI) distribuée à certaines communautés autonomes.

◆ Les mécanismes de péréquation.

Ces mécanismes, pour les communautés, passent essentiellement par trois voies : la dotation globale (PIE), le Fonds de compensation interterritorial (FCI) et le Fonds de garantie du système.

La PIE annuelle de chaque Communauté est calculée à partir de la PIE de 1996 (dernière année de l'ancien dispositif). Suivant que la communauté autonome exerce des compétences en matière d'enseignement ou pas, la PIE de 1996 inclut ou pas une dotation complémentaire. On actualise cette PIE tous les ans d'un taux égal au taux de croissance du total des recettes fiscales centrales et

des contributions sociales mais ce taux ne peut dépasser le taux de croissance du PIB ni être inférieur au taux de croissance des dépenses de l'Etat. Cette PIE historique était elle-même le résultat d'une péréquation fondée sur des critères démographiques et sociaux ci-dessus rappelés dans l'étape de « l'autonomie des dépenses ». Pour calculer la PIE de l'année de chaque communauté, on part de cette PIE historique actualisée dont on retire la somme du montant des impôts propres, des redevances, des impôts cédés et les 15 % de l'IRPF que l'Etat aurait perçu dans la communauté autonome s'il n'avait pas baissé son barème. La PIE de l'année ainsi calculée est réglée à la fois sous forme de restitution de 15 % du produit de l'IRPF encaissé par l'Etat et d'une dotation générale pour le solde.

Le Fonds de compensation interterritorial est destiné à répartir des dotations réservées au financement des investissements. Seules les communautés autonomes dont le revenu moyen par habitant est inférieur à 75 % du revenu moyen national par habitant bénéficient de ce fonds. Le volume minimal des fonds transférés ne peut être inférieur à 35 % des investissements de l'Etat central. Les fonds sont répartis en fonction d'un panel de 5 critères où dominent le critère de population (87,5 %) et celui de dispersion de la population (6,9 %). En 1997, ces fonds s'élevaient à 133,2 milliards de pesetas.

Le fonds de garantie du système joue lui aussi un rôle péréquateur dans la mesure où il garantit :

- Que les ressources par habitant de chaque communauté ne peuvent être inférieures à 90 % des ressources moyennes par habitant de l'ensemble des communautés (idée de couverture suffisante de la demande de services).
- Que l'ensemble des ressources de chaque communauté autonome augmente au moins autant que la moyenne d'augmentation des ressources de toutes les communautés autonomes.
- Que la ressource IRPF s'accroît au moins autant que le PIB nominal et pour chaque communauté autonome que son IRPF augmente au moins de 90 % de la hausse générale de l'IRPF.

2.3. Le système du Royaume-Uni

Il s'agit d'un des systèmes de financement des collectivités locales (*district, borough, unitary authorities, county*) les plus centralisés et contraints qui soit. L'analyse sera centrée sur l'Angleterre où la tutelle de l'Etat sur les collectivités locales est la plus directe. Ce système se caractérise à la fois par une place réduite des impôts locaux et par un pilotage centralisé des finances locales avec une ferme volonté de régulation et de péréquation.

- ◆ Une place réduite aux impôts locaux.

Les impôts locaux britanniques sont constitués uniquement de deux impôts de nature foncière l'un à la charge des entreprises « *uniform business rate* (UBR) », l'autre à la charge des ménages (la « *council tax* ») qui procurent environ 20 % des ressources des collectivités locales. La proportion des dépenses locales financées par des ressources propres était de 60 % en 1979.

- « *L'uniform business rate* ».

L'uniform business rate (UBR), uniquement à la charge des entreprises, est assis sur la valeur locative des immeubles à usage industriel ou commercial, révisée tous les cinq ans. En 1997, la charge fiscale était ainsi répartie : 50 % pour le commerce, 20 % pour l'industrie, 10 % pour les sociétés de services, 20 % pour les hôpitaux et les écoles. Son taux est voté par le parlement pour chaque région (Angleterre, Pays de Galles, Ecosse, Irlande du Nord). Il a remplacé depuis 1990 le « *non domestic rate* », autre impôt foncier dont le taux était fixé par chaque collectivité locale. Il s'agissait d'éviter que les hausses des impôts locaux ne pénalisent les entreprises et ne créent des distorsions.

Le produit de l'UBR est centralisé dans un fond national qui le redistribue aux collectivités locales en fonction de la population adulte. Chaque année, le gouvernement détermine (en faisant voter le taux par le parlement) le montant prévisionnel du produit : « *the distributable amount* ». En fait, il s'agit d'un impôt national redistribué.

- *La « council tax ».*

Il s'agit d'un impôt foncier uniquement à la charge des ménages occupant un logement (propriétaire, occupant ou locataire) à la différence de la « *community charge* », qu'elle a remplacée en 1993, sorte d'impôt de capitation (« *poll tax* ») qui touchait toutes les personnes adultes et pas seulement les foyers fiscaux (soit le double de contribuables). Cet impôt est assis sur la valeur vénale au début de l'exercice budgétaire (c'est-à-dire au 1^{er} avril) des immeubles à usage d'habitation. Ceux-ci ne sont pas évalués individuellement mais classés suivant leurs caractéristiques propres et la zone dans une des huit catégories ou classes de valeur, du niveau A le plus bas au niveau H le plus élevé. L'échelon D est l'échelon moyen. La collectivité détermine un taux d'imposition pour la catégorie D. Le rapport d'effort contributif entre les immeubles suivant leur catégorie est fixé par la loi. Ainsi la council tax pour une habitation de catégorie A, en 1997, était 67 % de celle d'une habitation de catégorie D et pour une habitation de catégorie H, 200 %. L'impôt comporte cependant des éléments de personnalisation suivant notamment la composition du ménage ou le revenu.

- ◆ Un pilotage centralisé et péréqué des finances locales.

Les collectivités locales ne sont pas seulement très dépendantes des dotations financières de l'Etat (pour environ 80 % de leurs ressources) mais leur autonomie de dépense et d'investissement reste sous contrôle, dans le cadre d'un dispositif très péréqué et régulé.

- Un souci de péréquation systématique.

Le dispositif anglais de partage des dotations est très systématique.

L'Etat détermine d'abord, à partir de statistiques et d'analyses détaillées des coûts standards, le montant global théorique de dépenses nécessaire pour assurer un niveau de services conforme à la stratégie générale des dépenses publiques. Ces « *standard spending assessments* » sont calculés pour l'ensemble des collectivités et pour chacune d'entre elles. On y rajoute les dotations spécifiques (« *specific and special grants* ») pour obtenir le « *total standard spending (TSS)* ».

L'Etat s'engage alors à satisfaire environ 75 % de ce « total standard spending » à travers le reversement de l'*uniform business rate*, des dotations spécifiques, et d'une dotation globale appelée « *revenue support grant (RSG)* », l'ensemble formant l'« *aggregate external finance* », le reste du « *total standard spending* » étant couvert par la *council tax*. L'Etat fait la répartition du RSG de sorte que pour toute collectivité respectant la TSS au niveau de ses dépenses, la *council tax* soit la même (niveau national moyen).

- Un souci supplémentaire de régulation de la dépense.

La volonté de régulation quasi totale des finances locales avait conduit le Royaume-Uni à mettre en place un dispositif de plafonnement de la progression des dépenses de chaque collectivité en fonction de l'éventuel dépassement par son budget des *standard spending assessment*. Ce système progressif en fonction du dépassement s'appelait le « *capping* » (il était fixé avant le vote du budget par la collectivité).

A partir de l'exercice avril 1999 - avril 2000, l'Etat a substitué au « *capping* » un dispositif de « pouvoirs de réserve » formulés après le vote du budget, si les dépenses sont trop élevées ou augmentent trop vite.

2.4. Le système suédois

La Suède est un des pays européens les plus décentralisés. Le dispositif financier local est assez simple : il repose largement sur la fiscalité locale, complétée par des dotations de péréquation. Le système est régulé par un dispositif de négociation global périodique entre l'Etat et les collectivités.

a) Une place essentielle pour la fiscalité locale

Celle-ci repose quasi intégralement sur l'impôt sur le revenu. Celui-ci finance à la fois l'Etat, les comtés, les communes. Le taux moyen d'imposition globale ne doit pas excéder 51 % (en 1997). Le taux d'imposition de l'Etat étant de 20 %, le taux moyen d'imposition des collectivités plafonne à 31 % (en 1995 20,2 % pour les communes et 10,8 % pour les comtés).

Dans certaines circonstances, l'Etat peut geler les taux (cf. de 1991 à 1993).

b) Un dispositif de dotations péréquatrices

Les subventions spécifiques représentent une part mineure de l'ensemble des concours alloués aux collectivités locales. L'essentiel provient de dotations globales à effet péréquateur dont certaines sont financées par l'Etat et d'autres constituent une redistribution inter-collectivités :

- la dotation fiscale provenant de l'Etat est répartie en fonction du nombre d'habitants par commune ;
- la dotation d'égalisation des ressources bénéficient aux communes dont le revenu fiscal par habitant est inférieur à la moyenne nationale et est financée par celles qui dépassent la moyenne ;
- la dotation d'égalisation des charges est calculée à partir d'une évaluation de la situation de la commune par rapport à un niveau standard de dépenses (*standard spending assessment*) déterminé par l'Etat selon une batterie de critères (soins des enfants et des

personnes âgées, dépenses d'éducation, variations de population etc.).
Le financement est assuré par les communes riches.

Ce dispositif combine ainsi une péréquation verticale avec des péréquations horizontales.

2.5. *Le système des Pays-Bas*

Ce système de financement des collectivités locales n'est pas marqué par un fort taux de péréquation malgré son caractère très centralisé.

a) Une grande dépendance financière des collectivités

Les budgets des douze provinces sont financés par l'Etat à hauteur d'environ 90 % et ceux des communes à hauteur d'environ 85 % (en 1998). Les impôts provinciaux sont constitués d'une taxe en matière de pollution d'eau et de centimes additionnels à l'impôt sur la détention de véhicules (vignettes).

La principale ressource fiscale propre des municipalités est constituée par un impôt foncier, assis sur la valeur vénale du bien, dû par les propriétaires et les occupants (cumul d'impôt possible) des biens immobiliers bâtis et non bâtis.

Les « *Waterschappen* » (Agences de l'eau) disposent du produit de différents impôts (90 % de leurs ressources) : taxe sur la pollution des entreprises et des ménages et d'un impôt foncier sur l'habitation à la charge des propriétaires et occupants.

b) Des dotations largement affectées

L'essentiel des transferts est constitué de dotations affectées (en 1996 : 61 % des dotations aux communes et 68 % des dotations aux provinces). Cette part a tendance à reculer, mais lentement.

Les dotations globales non affectées, permettant une péréquation maîtrisée émanent de deux fonds d'Etat :

- Le fonds des Provinces qui est réparti entre les provinces suivant 3 tiers :
 - 1/3 forfaitairement et uniformément ;
 - 1/3 en fonction de la population ;
 - 1/3 en proportion de la surface située à l'intérieur des digues.
- Le fonds des communes qui est réparti suivant des critères tenant compte de la population, du nombre d'habitations, de la surface communale, des structures socio-économiques et de la richesse fiscale.

Le système hollandais est un système qui limite non seulement l'autonomie des ressources mais aussi celle de dépense et qui est loin d'assurer une péréquation aussi systématique qu'en Angleterre ou en Allemagne.

3. Commentaires

Les différents exemples présentés, tout en montrant la diversité des dispositifs de péréquation et de partage de ressources en Europe, permettent de formuler quelques remarques.

3.1. *Péréquation et autonomie fiscale*

La grande dépendance des collectivités par rapport aux dotations et aux impôts partagés n'est pas pour autant un gage de péréquation systématique comme le montre le cas des Pays-Bas. Là où il s'accompagne d'une forte péréquation, le système local est plus ou moins contraint suivant que la péréquation centrale s'effectue au niveau régional (Allemagne) ou descend au niveau communal (Angleterre). Par contre, on peut aussi rencontrer un système de forte autonomie fiscale locale avec un dispositif de péréquation correcteur (Suède).

3.2. *Niveaux de péréquation*

La péréquation peut être plus ou moins centralisée. Ainsi est-elle très centralisée aux Pays-Bas, en Suède, en Angleterre et est-elle intermédiée en Allemagne et en Espagne où deux niveaux de péréquation se succèdent. Ce deuxième cas de figure présente l'avantage de permettre une meilleure adaptation au terrain, en théorie. Par contre, il existe le danger de voir l'effort de péréquation freiné par le deuxième échelon.

Par ailleurs, la péréquation à deux ou plusieurs niveaux constitue une tutelle de fait des collectivités locales de niveau supérieur sur celles de niveau inférieur.

3.3. *Critères de péréquation*

Les critères utilisés sont multiples.

On peut cependant distinguer des approches très systématiques comme en Angleterre ou en Suède, où l'on mesure précisément les charges relatives des collectivités, et des approches plus globales comme en Allemagne, en Espagne ou aux Pays-Bas où l'on se fonde sur des critères simplifiés.

A cet égard, il importe d'attirer l'attention sur l'originalité d'un critère essentiel utilisé en Allemagne : celui de la pondération progressive de la population en fonction du nombre des habitants et de leur densité, partant du principe que les charges de centralité et les besoins s'accroissent avec la densité d'urbanisation.

Enfin, il faut distinguer les dispositifs qui se fixent des objectifs précis d'égalisation (Allemagne, Angleterre) de ceux qui tendent vers l'équité sans objectif ni mesure (Espagne, Pays-Bas, etc.).

B - MÉCANISMES FISCAUX

Un aperçu général de la fiscalité locale européenne permet de se rendre compte qu'il n'existe pas de modèle européen ni dans la réalité actuelle ni en cours de construction. La diversité domine tant dans la nature des impôts que dans le degré d'autonomie fiscale des collectivités territoriales même si la pratique de partage des impôts à différents niveaux territoriaux est très répandue.

1. **La nature des impôts locaux**

Dans un ensemble très hétérogène, on peut distinguer quelques récurrences et quelques spécificités remarquables.

1.1. Une grande hétérogénéité

La nature des impôts locaux en Europe est assez variée : impôts sur le revenu, impôts fonciers sur les propriétés bâties et non bâties, impôts sur les mutations à titre gratuit et à titre onéreux, sur la détention de véhicules à moteur, sur les carburants, sur les ventes au détail de boissons, sur les activités économiques, sur les plus-values foncières en zone urbaine, sur la fortune, sur les jeux, sur les véhicules non motorisés, sur la pollution de l'eau, sur les chiens, le tourisme, la publicité.

La palette d'impôts locaux à disposition des collectivités territoriales est plus ou moins étendue : très faible (un ou deux impôts) en Suède, au Royaume-Uni, au Danemark, en Irlande ou en Finlande. Elle est assez étendue dans les autres pays (cinq ou six impôts). La Belgique se situe dans le peloton de tête.

1.2. Quelques récurrences

Trois catégories d'impôts sont prépondérantes au niveau communal (ce n'est pas vrai au niveau régional, notamment en Allemagne, Espagne et Pays-Bas) : l'impôt foncier, l'impôt local sur le revenu et l'impôt sur les activités économiques.

L'impôt foncier constitue certainement l'impôt local par excellence. On le retrouve presque partout. Il porte le plus souvent à la fois sur les propriétés bâties et non bâties. Il a été instauré récemment en Suède et en Italie.

Parmi les impôts propres, c'est celui dont le produit est le plus important dans de nombreux pays : Royaume-Uni, Irlande, Belgique, Pays-Bas, Danemark, Finlande, Autriche, Espagne, Portugal, Grèce. Ce n'est pas le cas en France, Allemagne, Italie. Son assiette procède tantôt de la valeur vénale (Royaume-Uni, Danemark, Pays-Bas, Grèce), tantôt de la valeur locative (Belgique, Autriche, Irlande, Portugal, Suède) tantôt d'un mélange des deux (cf. Allemagne).

Presque partout, le redevable de l'impôt est le propriétaire du bien. Dans quelques pays, on taxe aussi les occupants : en France, en Irlande, aux Pays-Bas. Au Royaume-Uni, on ne taxe que les occupants.

L'impôt local sur le revenu est un impôt conjoint c'est-à-dire un impôt sur lequel différents niveaux territoriaux exercent leur pouvoir fiscal. Il occupe une place importante dans les finances locales de certains pays (Suède, Danemark, Finlande, Espagne) et une place complémentaire dans d'autres (Belgique, Italie). L'impôt sur le revenu partagé (sans pouvoir local sur les taux) est notamment important pour les finances locales allemandes.

L'impôt local sur les activités économiques n'existe que dans certains pays de l'Europe des quinze : en France (en 1999, 1,52 % du PIB), Allemagne (0,25 %), Portugal, Luxembourg (2,3 %), Italie (2,5 %), Espagne (0,25 %).

Il ne faut cependant pas oublier qu'il existe une fiscalité locale foncière pour les entreprises, presque partout et qu'elle peut être lourde : Royaume-Uni (en 1999, 1,83 % du PIB), Belgique (1,16 %), Pays-Bas (0,77 %), Espagne (0,67 %), Irlande (0,65 %), Suède (0,61 %), Danemark (0,17 %).

Il existe un autre trait récurrent de la fiscalité locale européenne : dans de nombreux pays, on retrouve des impôts conjoints. Cela concerne essentiellement

les impôts fonciers (Belgique, Espagne, Italie, Finlande, Danemark, Suède). On retrouve cependant cette technique pour d'autres impôts : impôt sur les sociétés (Portugal), patente (Espagne), droits de mutation à titre onéreux (Belgique).

2. Le niveau d'autonomie fiscale

Il est très difficile de comparer de façon systématique le niveau d'autonomie fiscale des différents pays européens notamment en raison de statistiques non homogènes. On peut cependant faire quelques remarques sur la part des impôts locaux dans les ressources des collectivités territoriales et les mécanismes de contrôle de l'autonomie fiscale locale.

2.1. La marge de manœuvre fiscale

Dans un ouvrage publié en 1997 sur les finances locales dans les quinze pays de l'Union européenne, DEXIA introduisait le concept de « marge de manœuvre fiscale locale ». Celle-ci était définie comme « la capacité réelle et propre des collectivités locales à faire évoluer leurs recettes fiscales en jouant sur les taux et/ou les assiettes ». « Cette autonomie est mesurée en pourcentage des recettes locales totales hors emprunt. Les recettes fiscales sur lesquelles les collectivités locales ne disposent pas de marge de manœuvre sont donc considérées comme des recettes transférées » (c'est le cas des impôts partagés). Le tableau qui suit montre l'état de la situation en 1995.

Tableau 4 : Recettes des collectivités locales

Pays	Fiscalité /Recettes totales (%)	Dotations /Recettes totales (%)	Recettes d'exploitation /Recettes totales (%)	Emprunt /Recettes (%)	Emprunt /habitant (Ecu)	Marge de manœuvre fiscale locale (%)
Allemagne	30	51	4	9	200	20
Autriche	42	17	18	11	280	5
Belgique	32	42	9	9	140	35
Danemark	48	18	19	2	150	49
Espagne						
(Communautés autonomes)	(16)	(70)	(1)	(11)	(140)	
(Communes et provinces)	(53)	(31)	(2)	(12)	(90)	(34) ¹
Finlande	45	23	17	2	70	43
France	52	23	9	10	200	54
Grèce		63	35 ²	2		
Irlande	16	57	21	<3	<18	16
Italie	21	62	4	3	70	25
Luxembourg	31	32	23	3	90	32
Pays-Bas	7	46	9	10	340	8
Portugal	31	47	10	8	20	7
Royaume-Uni	13	66	11	4	50	14
Suède	59	15	19	2	110	60

Source : Offices statistiques nationaux. Situation en 1995, sauf Autriche, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Suède : 1994, Royaume-Uni : 1994/1995

¹ Communes seules

² Fiscalité et recettes d'exploitation

Ce tableau appelle plusieurs remarques. On constate (cf. dernière colonne) que la France se situe dans le peloton de tête de l'autonomie fiscale locale (plus de 40 %) avec le Danemark et la Suède tandis que l'Allemagne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas sont dans le peloton de queue (20 % ou moins).

Il importe de compléter cette vision des choses en tenant compte du poids plus ou moins important des dépenses locales par rapport au PIB ou plus directement de mesurer le poids des impôts locaux par rapport au PIB. En effet, un faible pourcentage d'autonomie fiscale par rapport à une masse importante de recettes peut équivaloir en termes de marge de manœuvre à un fort pourcentage d'autonomie sur un volume de recettes limité. Dans le tableau ci-après on remarque que les impôts locaux ne représentent en France, en 1997, qu'un faible pourcentage du PIB (4,7 %), loin derrière l'Allemagne (10,6 %), la Suède (15,8 %), le Danemark (15,4 %), la Belgique (12,8 %). Même si les deux concepts, marge de manœuvre fiscale et impôts locaux, ne se recouvrent pas totalement, le rapport des impôts locaux au PIB donne une idée du poids de l'autonomie fiscale locale dans chaque pays.

Tableau 5 : Comparaison des données locales et nationales dans les pays de l'Union européenne : pourcentage des recettes fiscales dans le PIB en %

Pays	Recettes fiscales 1985			Recettes fiscales 1997		
	Total	Hors cotisations	Impôts locaux	Total	Hors cotisations	Impôts locaux
Allemagne	38,1	24,2		37,2	21,7	
1. Länder			8,4			7,9
2. Communes			3,3			2,7
Autriche	42,4	28,9		44,3	29,1	
1. Bundesländer			5,7			4,1
2. Communes			4,6			4,7
Belgique	46,9	31,8	2,4	46,0	31,4	
1. Provinces						10,6
2. Communes						2,2
Danemark	48,9	47,1	13,9	49,5	47,9	15,4
Espagne	28,8	16,9	3,2	33,7	21,9	5,4
Finlande	40,8	33,7	9,1	46,5	34,8	10,3
France	44,5	25,2	3,8	45,1	26,8	4,7
Grèce	29,0	18,7	0,3	33,7	23,1	0,3
Irlande	36,4	31,0	0,8	32,8	28,6	0,7
Italie	34,5	22,6	0,8	44,4	29,6	2,7
Luxembourg	47,7	35,4	3,1	46,5	34,7	2,8
Pays-Bas	44,1	24,6	1,1	41,9	24,7	1,2
Portugal	27,2	20,1	0,9	34,2	25,3	2,0
Royaume-Uni	37,5	30,8	3,6	35,4	29,3	1,4
Suède	50,0	37,5	15,1	51,9	36,7	15,8

Source : Conseil de l'Europe

Il faut aussi remarquer que la situation de la fiscalité locale évolue nettement dans certains pays comme l'Espagne, l'Italie ou la France et risque d'être modifiée dans les autres, notamment par la relance de la décentralisation.

2.2. Le contrôle de l'autonomie fiscale

Dans presque tous les pays européens, l'autonomie fiscale locale est encadrée. Cela résulte de différentes préoccupations des Etats ou des collectivités

de rang supérieur exerçant une tutelle sur les autres : suivant les circonstances et les contextes nationaux, le contrôle vise à limiter les prélèvements obligatoires, répartir la pression fiscale entre niveaux territoriaux, freiner les distorsions sociales et économiques, protéger les ménages et les entreprises contre des décisions abusives.

Les techniques de contrôle utilisées sont multiples, comme le montre une étude de la direction de la législation fiscale (DLF) de mars 1999. Dans de rares cas, il n'existe aucun encadrement des taux : les collectivités belges et hollandaises fixent librement le taux de leurs impôts locaux. Dans d'autres cas les taux sont fixés par les parlements nationaux : au Royaume-Uni, pour l'impôt foncier à la charge des entreprises (*business rate*), au Danemark pour le nouvel impôt foncier sur les propriétés bâties à usage résidentiel, en Italie provisoirement, jusqu'en 2000, pour le nouvel impôt régional sur les activités productives (IRAP), en Allemagne pour la quasi totalité des impôts gérés par les Länder (droits de mutation, taxe sur les véhicules à moteur, accise sur la bière, impôt sur les loteries).

Le plus souvent, les taux sont encadrés directement ou indirectement. Les dispositifs d'encadrement direct fixent dans certains cas des taux plafonds : en Italie, pour l'IRAP à partir de 2000 et pour l'impôt communal additionnel à l'impôt sur le revenu, en Espagne pour l'impôt foncier communal et la patente, au Danemark pour l'impôt foncier provincial et l'impôt sur les immeubles industriels et commerciaux, en Allemagne pour les impôts communaux (en fonction des décisions des Länder).

Dans d'autres cas, la liberté de taux s'exerce entre un taux minimum et un taux maximum : au Danemark pour l'impôt foncier communal et l'impôt régional additionnel à l'impôt sur le revenu.

Parfois la flexibilité des taux est limitée : ainsi en Espagne, l'impôt régional sur le revenu ne peut être inférieur ou supérieur de 20 % au montant de l'impôt d'Etat sur le même revenu.

Quant à l'encadrement indirect, il peut être obtenu par le contrôle préalable des projets de budgets comme au Royaume-Uni en arrêtant un niveau de dépenses maximales, ou bien par la responsabilisation financière des collectivités locales comme au Danemark. Dans ce pays, l'impôt sur le revenu voit se superposer le taux d'Etat, le taux provincial, le taux communal et le complément ecclésiastique. L'excédent global de pression fiscale au-delà d'un plafond de 58 % est restitué au contribuable par un mécanisme mettant à contribution les collectivités locales. L'encadrement indirect peut enfin s'exercer à travers la régulation du montant des impôts d'Etat rétrocédés aux collectivités. D'après l'étude précitée de la DLF, qui se fonde sur des statistiques de l'OCDE relatives à 1996 et à sept pays européens (Belgique, Pays-Bas, Royaume-Uni, Espagne, Allemagne, Italie, Danemark), il n'y a que l'Espagne qui accorde une large liberté sur une forte part des recettes fiscales locales (59 %). Les autres Etats n'accordent à leurs collectivités qu'une faible liberté (plafonnement des taux) sur une part plus ou moins grande de leurs recettes fiscales (100 % en Italie, 97,2 % au Danemark, 17 % en Allemagne), ou bien accordent une large liberté sur une part minoritaire des recettes fiscales (en Belgique 18,6 %, aux Pays-Bas 10 à 15 %, au Royaume-Uni 41 %).

C - DES SYSTÈMES FINANCIERS LOCAUX EN ÉVOLUTION

Il n'existe pas d'analyse comparée systématique et actuelle de l'évolution des systèmes financiers locaux en Europe mais un ensemble d'analyses et de données partielles. A partir de ce matériau, on peut s'efforcer de tirer quelques enseignements. **La première remarque est qu'il n'existe pas de modèle vers lequel convergerait l'ensemble des pays.** La deuxième est que ces systèmes financiers ne semblent pas stabilisés et connaissent dans certains pays des évolutions rapides.

Les progrès de la décentralisation sont probablement un des rares dénominateurs communs que l'on retrouve dans les évolutions actuelles des systèmes financiers locaux. Le principe allemand de la subsidiarité, repris par l'Union européenne, gagne du terrain dans les différents Etats. Le processus de décentralisation concerne surtout le niveau régional, les exemples les plus marquants sont les progrès de la décentralisation financière en Italie, des autonomies en Espagne ou la dévolution au Royaume-Uni, même si ce dernier pays cumule de façon paradoxale un dispositif largement décentralisé pour l'Ecosse et très largement centralisé pour l'Angleterre. Il a paru intéressant de présenter quelques évolutions en cours ou en préparation autour de trois thèmes : les mutations de la fiscalité, la péréquation en question et la recherche d'une régulation globale des finances publiques.

1. Des mutations fiscales significatives

Deux séries d'évolutions méritent attention : les progrès de la fiscalité locale dans certains pays et les mutations de la fiscalité locale sur les entreprises.

1.1. Les progrès de la fiscalité locale

C'est en Espagne, en Italie et au Danemark que les évolutions semblent les plus marquées. Nous avons déjà examiné le cas espagnol, à propos du partage des impôts et de la péréquation.

La situation italienne apparaît assez originale. On assiste en effet à un retour significatif de la fiscalité locale.

De 1972 jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, l'Italie a connu un système des finances locales de plus en plus centralisé, les dotations d'Etat s'étant substituées à la plus grande partie des impôts locaux. Ce dispositif a dérapé vers des déficits locaux croissants que l'Etat était obligé de combler *a posteriori*, une sorte de système des « finances dérivées », selon l'expression italienne.

A partir des années quatre-vingt-dix, l'Etat a peu à peu recréé des impôts locaux (surtout des impôts communaux : l'ICI, impôt foncier, et l'ICIAP, sorte de patente).

Mais c'est avec les trois lois Bassanini (15 mars 1997, 15 mai 1997, 16 juin 1998) et la loi d'application du 13 mai 1999 que le système a pris un virage plus accentué vers l'autonomie fiscale locale (appelée de façon exagérée « fédéralisme fiscal »).

Au niveau communal, le nouveau dispositif comporte :

- la suppression de l'ICIAP, de la taxe d'immatriculation à la TVA, du droit annuel de licence d'exploitation ;
- la création, à partir du 1er janvier 1999, d'une taxe additionnelle à l'impôt sur le revenu (IRPEF) composée d'un taux fixe arrêté par l'Etat avec une baisse équivalente de l'impôt d'Etat et d'un taux variable (dans la limite de 0,2 % par an et 0,5 % en trois ans) ;
- la suppression d'ici 2003 de l'ICI.

Pour les Provinces, à partir de 1998, l'Etat a prévu :

- le transfert de l'impôt sur les primes d'assurance automobile et de l'impôt sur l'enregistrement des véhicules ;
- une taxe additionnelle à l'impôt sur le revenu, fixée par l'Etat, avec réduction à due concurrence du barème de l'Etat.

Pour les Régions à statut ordinaire (RSO) qui constituent la grande majorité des régions, le changement en cours est conséquent :

- il est prévu la suppression de l'ensemble des transferts de l'Etat, des impôts régionaux (contributions sanitaires : cotisations sociales pour l'assurance maladie) et des impôts d'Etat (l'ILOR, impôt local sur le revenu des personnes physiques et morales et l'impôt sur l'actif net des entreprises) ;
- il est créé au profit des régions une taxe additionnelle à l'impôt sur le revenu composée d'un taux fixe passé à 0,9 % en 2000 (avec réduction équivalente de la part de l'Etat) et d'un taux variable dans la limite de 0,5 % supplémentaire ;
- la participation des régions à la taxe sur le carburant est augmentée ;
- une fraction de la TVA (25,7 % du produit) est redistribuée de façon progressivement péréquée ;
- l'innovation majeure réside dans la création d'un impôt régional sur l'activité productive (IRAP). Cet impôt, dont le taux général est de 4,5 %, est assis sur la valeur ajoutée nette hors amortissements (en gros les salaires, les charges financières et les profits). Il est payé par les entreprises, les commerces, les entreprises agricoles, les professions libérales, l'Etat et les collectivités publiques. Il n'est déductible ni de l'impôt sur les sociétés, ni de l'impôt sur le revenu. Après les deux premières années, les régions auront la possibilité d'augmenter le taux dans la limite de 1 point, soit au maximum 5,5 % pour le taux général et de moduler le taux selon les catégories d'assujettis et les secteurs d'activité. En 1998, le rendement de l'IRAP était d'environ 180 milliards de francs (soit 27,44 milliards d'euros).

Le taux d'autonomie fiscale apparent des régions italiennes (taux de couverture de leurs dépenses de fonctionnement par des recettes fiscales) était de 63,3 % en 1998 (rapports annuels de la Banque d'Italie). Il s'est accru depuis. Néanmoins il faut être conscient qu'une grande partie des ressources est affectée

à des dépenses incontournables, les dépenses de santé (80 % des dépenses des régions).

Le transfert aux régions de 25,7 % du produit de la TVA devrait servir de support à une péréquation d'intensité progressive. Les quote-parts de TVA revenant aux régions en fonction du lieu de consommation sont corrigées par un mécanisme prenant en compte la population, la capacité financière, les besoins sanitaires par habitant. Ce dispositif sera mis en œuvre par un fonds national de péréquation dont la montée en régime s'étalera de 2001 à 2012. Pendant la phase transitoire, le transfert du produit de TVA aux régions tiendra compte, pour chaque région, des transferts d'Etat supprimés et de façon croissante du calcul de la quote-part de la TVA péréquée.

Au Danemark aussi, l'autonomie fiscale locale a progressé. Le Danemark figurait déjà dans le peloton de tête des pays européens dont les collectivités locales bénéficient du plus fort taux d'autonomie fiscale par rapport à leurs ressources (49 % en 1996) et dont les ressources sont les plus élevées par rapport au PIB (15,4 % en 1997) derrière la Suède (60 % et 15,8 %) mais l'Etat danois a souhaité élargir encore la marge de manœuvre de ses collectivités locales. Ainsi à côté de l'impôt communal sur les immeubles à usage industriel ou commercial et des taxes communales et provinciales additionnelles à l'impôt sur le revenu et à l'impôt foncier sur les propriétés non bâties, il a été institué à partir de 2000 un impôt foncier communal et provincial sur les propriétés bâties à usage résidentiel.

1.2. Mutations de la fiscalité locale sur les entreprises

On constate d'abord que certains Etats ont instauré récemment une fiscalité locale sur les entreprises : Italie (IRAP), Espagne (patente), Danemark (impôt foncier).

On peut aussi signaler que le Royaume-Uni étudie l'opportunité d'instaurer une taxe locale complémentaire à l'*uniform business rate* afin de permettre aux collectivités locales de financer certains projets (Livre blanc de juillet 1998 : « *Modern Local Government : in touch with the people* »). Ainsi serait réintroduite au Royaume-Uni une fiscalité réellement locale sur les entreprises.

L'Allemagne pour sa part a modifié récemment (1998) la base de sa taxe professionnelle (« *Gewerbesteuer* »). Cette base qui était assise, avant la réforme, sur les bénéfices et les actifs (machines, installations à l'exclusion des terrains et bâtiments) a été amputée de la part « actifs ». En compensation, les communes ont reçu 2,2 % du produit de la TVA redistribuée de façon plus ou moins péréquée suivant les Länder. Il est intéressant de signaler que la taxe professionnelle allemande est un impôt communal dont environ 20 % du produit est redistribué aux Länder et à l'Etat (partage ascendant à effet péréquateur).

2. La péréquation en question

Nulle part en Europe les mécanismes de péréquation sont figés. Presque partout, ils sont l'objet de débats mais les préoccupations dominantes varient suivant le niveau de péréquation atteint. Ainsi les communes et les régions plus riches contestent le degré de redistribution en Espagne, en Italie, aux Pays-Bas,

en Belgique, en Allemagne. En France au contraire l'intensification de la péréquation est à l'ordre du jour.

Lorsqu'elle est systématique, la péréquation financière limite nettement l'autonomie des collectivités locales, nivelle les différences de gestion, décourage les initiatives et implique une forte tutelle centrale. Les cas du Royaume-Uni ou des Pays-Bas en sont une bonne illustration. En Allemagne, la contestation des mécanismes de redistribution financière des ressources fiscales a poussé certains Länder à déposer en 1998 un recours devant la Cour constitutionnelle.

Le contexte européen actuel n'est pas très favorable au développement de la péréquation, du moins dans les pays où celle-ci est forte. En effet, la tendance à la baisse des prélèvements obligatoires et à la décentralisation rend la solidarité plus difficile.

Cependant, la prise de conscience des risques de fracture territoriale ou nationale peut faire contrepoids. Au niveau de l'Union européenne, les fonds structurels et la BEI développent leurs interventions. En France, la nécessité de renforcer la solidarité financière territoriale progresse. Dans certains pays, le débat sur la péréquation recoupe celui de la cohésion nationale : en Belgique, en Espagne et en Italie, la fronde fiscale des régions riches se double d'une revendication d'autonomie accrue.

3. La régulation globale des finances publiques à l'ordre du jour

Cette régulation devient désormais nécessaire dans tous les pays en raison des contraintes internationales : non seulement le respect des engagements européens sur les déficits et l'endettement publics mais la pression à la baisse des prélèvements obligatoires.

Mais l'urgence de la maîtrise globale des évolutions financières locales se manifeste d'abord dans les pays où les finances locales pèsent plus lourd par rapport au PIB et/ou lorsque les collectivités locales sont globalement dans une situation financière obérée (déficits, endettement, croissance de la pression fiscale) : Allemagne, Italie, Espagne.

En Espagne, il a été créé un Conseil de politique fiscale et financière des communautés autonomes composé de représentants de l'Etat et des communautés. Il est notamment chargé d'assurer la coordination des politiques financières des communautés et de l'Etat. C'est un organe consultatif destiné à harmoniser les politiques en matière de budget, d'emprunts, d'investissements, de péréquation. L'Etat s'engage dans un accord pluriannuel. Le dernier couvre la période 1997-2002.

En Allemagne, la régulation des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales passe essentiellement par les relations entre l'Etat et les Länder. Ces relations sont encadrées par la Constitution fédérale qui répartit les pouvoirs et précise certaines règles de répartition des recettes fiscales, qui prévoit un rôle important pour le Bundesrat (chambre des Länder) dont l'accord est nécessaire pour l'adoption de certaines lois financières fédérales. Elles sont aussi structurées et simplifiées par la tutelle financière exercée par les Länder sur les communes.

En Italie, a été créée une conférence Etat - régions appelée à jouer un rôle croissant dans la régulation des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales. Il existe aussi une conférence des présidents de région. Suivant le Pacte de stabilité interne en œuvre depuis 1999, les collectivités territoriales doivent contribuer à la réalisation d'objectifs de finances publiques définis ensemble. Afin d'inciter les collectivités à atteindre les objectifs, il a été prévu de faire bénéficier celles qui y parviennent de prêts bonifiés de la Caisse des dépôts et des prêts.

III - LES SPÉCIFICITÉS DU SYSTÈME FRANÇAIS DES FINANCES LOCALES

Après avoir analysé quelques éléments instructifs des finances locales en Europe, il est intéressant de s'interroger sur ce qui fait, dans ce domaine, la spécificité du cas français. Quatre principales caractéristiques apparaissent alors : une pondération particulière de nos différents niveaux territoriaux, une attirance certaine pour l'uniformité, une autonomie financière des collectivités assez large, des inégalités affirmées.

A - UNE STRUCTURE TERRITORIALE DÉSÉQUILBRÉE

Le déséquilibre de nos structures territoriales se manifeste de différentes façons au niveau financier. Le poids respectif des différents niveaux de collectivités territoriales par rapport aux dépenses locales est assez particulier en France par rapport à certains pays voisins de taille comparable. Ainsi, en 1996, en pourcentage des dépenses locales, les régions françaises représentaient 10 %, les régions italiennes 59 %, les Länder 62 % et les communautés autonomes espagnoles 61 % (chiffres tirés de l'ouvrage publié par DEXIA en 1997 sur les Finances locales dans les quinze pays de l'Union européenne et de l'étude de novembre 1999 sur la régionalisation pilotée par Gérard Marcou pour le compte du parlement européen).

A la faiblesse relative des régions françaises répond le poids prépondérant des communes (61 % des dépenses locales en 1996) et le poids relatif très significatif des départements (29 %), presque trois fois le poids des régions. On peut ainsi parler de structures locales intermédiaires déséquilibrées.

C'est peut-être cette situation, héritée du centralisme, qui explique en partie chez nous l'absence de tutelle reconnue des niveaux territoriaux intermédiaires sur les niveaux inférieurs, tutelle qui existe chez nos voisins.

Les évolutions en cours ou prévisibles en France (intercommunalité et transfert de compétences aux régions) sont de nature à rééquilibrer notre organisation territoriale tout en valorisant la force de l'échelon local. Ce dernier, une fois le mouvement d'intercommunalité mené à bon port, pourrait constituer un atout de nos institutions alliant les avantages de la proximité que nos voisins ont parfois perdus et de la subsidiarité sans les inconvénients d'un trop fort émiettement.

B - UN RÉFLEXE D'UNIFORMITÉ

L'analyse des systèmes locaux en Europe révèle dans de nombreux pays une capacité de souplesse et d'adaptation au terrain qui a souvent manqué en France. Les systèmes fédéraux ou quasi fédéraux préservent une large diversité des pouvoirs et des moyens dont disposent les communes : c'est le cas notamment en Allemagne, en Autriche et en Espagne.

Le niveau régional est parfois organisé de façon différenciée : en Italie, on distingue les régions à statut ordinaire des régions à statut spécial, en Espagne le niveau des compétences des communautés autonomes est variable et à côté du statut de « régime commun » on trouve celui du « régime foral », en Allemagne certaines villes - états cumulent les compétences et moyens des communes et des Länder, au Royaume-Uni la « dévolution » n'a pas été la même pour l'Ecosse, le Pays de Galles ou l'Irlande du Nord.

Certes il existe bien en France des régimes particuliers de collectivités territoriales : celui de Paris, commune et département, celui de la loi Paris - Marseille - Lyon, celui de l'Alsace, celui de la Corse, ceux des départements et territoires d'outre-mer. Cependant ces différences sont soit mineures, soit cantonnées à des territoires limités. Une plus grande diversité se retrouve au niveau des formules de l'intercommunalité mais celles-ci sont destinées à converger vers un des trois régimes de communautés prévus par la loi du 12 juillet 1999.

Les exemples européens permettent de penser que la France, pays le plus étendu et diversifié d'Europe, pourrait sans doute se permettre plus de souplesse dans son organisation territoriale. Les démarches engagées en Nouvelle-Calédonie, en Corse ou l'expérimentation de la régionalisation ferroviaire montrent la voie.

C - UNE AUTONOMIE FINANCIÈRE RELATIVEMENT LARGE

L'analyse comparée des quinze pays de l'Union européenne effectuée par DEXIA en 1996 montrait que la France faisait partie des pays européens jouissant d'une assez large autonomie financière locale.

Certes plusieurs restrictions à cette autonomie existent, notamment l'interdiction de voter un budget en déséquilibre ou la dépendance par rapport au statut de la Fonction publique territoriale et aux décisions de l'Etat en matière de rémunération et d'avantages sociaux des agents locaux. Ce qui est le plus caractéristique du système financier local français est le rôle important joué par le réseau du Trésor public rappelé au chapitre II.

Mais tout cela laisse aux collectivités territoriales françaises de larges marges de manœuvres. Trois traits sont caractéristiques de cette autonomie :

- le degré significatif de l'autonomie fiscale (54 % de marge de manœuvre fiscale en 1996) ;
- la liberté quasi totale d'emprunter pour l'investissement ;
- l'absence de tutelle financière directe d'un niveau de collectivité sur un autre.

Même si cette autonomie financière a reculé ces dernières années et est encore menacée, elle n'en demeure pas moins un point fort du système français des finances locales.

D - UN SYSTÈME FINANCIER LOCAL INÉQUITABLE

Par contre, le caractère inéquitable du système français apparaît d'emblée au vu d'autres exemples européens et pas seulement les pays étudiés dans ce chapitre. Sans entrer dans l'analyse précise de ces inégalités, qui sont présentées par ailleurs dans ce rapport, il suffit d'en rappeler ici quelques traits essentiels :

- des relations déséquilibrées entre l'Etat et les collectivités territoriales ;
- des bases fiscales injustes pour les contribuables (valeurs locatives pour les ménages, valeurs de stocks pour les entreprises) ;
- une répartition territoriale inéquitable des bases fiscales aggravée en France par le morcellement communal ;
- une prépondérance des transferts de compensation fondés sur les droits acquis par rapport aux transferts de péréquation, essentiels chez nos voisins.

CHAPITRE IV

LES FACTEURS DU CONTEXTE NATIONAL QUI VONT PESER SUR L'AUTONOMIE FINANCIÈRE LOCALE

Après avoir examiné les principales contraintes internationales pesant sur les finances locales, il s'agit d'analyser les principaux facteurs internes susceptibles d'influencer l'avenir de l'autonomie financière locale et ce par l'approche à la fois des dépenses et des recettes.

I - LA MARGE DE MANŒUVRE SUR LES DÉPENSES RISQUE DE SE RÉDUIRE

Seront examinées successivement les perspectives pour les dépenses de personnel, les autres dépenses de fonctionnement, les investissements, certains transferts de compétences envisagés, le statut de l' élu, les risques financiers liés au logement social.

A - LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE PERSONNEL RESTERA DIFFICILE

Dans un contexte futur qui devrait être marqué par le développement des attributions des collectivités locales, les exigences accrues des citoyens, l'amélioration de la qualification des agents, la mise en œuvre de différentes mesures sociales, la maîtrise des dépenses de personnel restera difficile, même si des opportunités existent qui devraient permettre de progresser, moins dans le domaine des économies directes que dans celui des gains de productivité, d'accroissement de la qualité des services et d'une meilleure organisation.

1. Des opportunités

1.1. Les départs à la retraite

La période à venir sera marquée par une augmentation progressive des départs à la retraite avec une accélération à partir de 2006 (étude de septembre 2000 de la caisse nationale de la fonction publique territoriale - caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNFPT-CNRACL)). Début 2000, 25 % des fonctionnaires territoriaux (hors Paris et DOM) sont âgés de 50 ans ou plus. L'âge moyen des fonctionnaires territoriaux est de 42 ans et 6 mois. Entre 2000 et 2006, le nombre de départs à la retraite devrait passer de 10 000 à 20 000 avec une moyenne entre 2001 et 2005 de 17 000 par an. Entre 2006 et 2012, le chiffre devrait presque doubler pour se situer à 31 500.

Ces départs devraient concerner en priorité les catégories actuellement les plus âgées : filière technique et sociale, fonctionnaires des catégories A ou A+.

Ces statistiques ne concernent que les 950 000 fonctionnaires locaux titulaires en service dans les collectivités locales (hors Paris et DOM). Les flux seront plus importants puisque l'ensemble des personnels employés par les

collectivités locales s'élève en 1998 à 1 350 186 personnes (observatoire des Finances locales).

Ce sont bien évidemment les communes et leurs groupements qui sont le plus concernés à la fois en raison du poids de leurs effectifs (tous personnels confondus) : 1 110 540 en 1998 et de l'âge moyen plus élevé 43 ans et 1 mois. Viennent ensuite les départements qui emploient 158 725 personnes. Puis les régions avec 8 979 personnes.

Rien que les 17 000 départs à la retraite de fonctionnaires territoriaux prévus chaque année entre 2001 et 2005 représentent environ 1,3 % des effectifs totaux des agents des collectivités territoriales. Ce pourcentage, rapporté aux dépenses de personnel, représente un volume de 2,4 milliards de francs (soit 365,88 millions d'euros) par an (à effet cumulatif).

Il serait illusoire de croire que ces départs à la retraite vont constituer ipso facto des économies nettes pour les collectivités. Néanmoins certaines économies directes ou indirectes devraient être possibles.

On peut tout d'abord escompter un effet rajeunissement qui se traduit par des économies sur le niveau moyen des salaires.

On peut aussi penser que ces départs à la retraite, articulés avec d'autres facteurs de changement, pourront favoriser des gains de productivité mais également une amélioration de la qualification des agents.

1.2. Les autres facteurs de changement

Quatre autres facteurs de changement vont se superposer dans les années à venir : l'intercommunalité, les 35 heures, internet et les transferts de compétences.

On peut penser que les trois premiers marqueront davantage les communes et l'intercommunalité tandis que le quatrième concerne en premier lieu les régions et les départements même si on peut envisager de la part de ces collectivités des transferts de compétences vers les agglomérations (gestion de l'aide sociale, de certains équipements).

Les 35 heures peuvent être l'occasion de réorganisation des services et des méthodes de travail, les départs à la retraite peuvent favoriser le renforcement des services de l'intercommunalité, les transferts de compétences et de personnel peuvent autoriser des gains de productivité (gestion des équipements scolaires et universitaires, des routes, des ports, de la formation, etc.), internet peut permettre d'alléger les fonctions de guichets ou de rapprocher les services de l'utilisateur etc.

La conjonction de tous ces éléments constitue certainement une opportunité majeure pour les collectivités territoriales dans les années à venir.

2. Des charges potentielles

2.1. Le dynamisme des dépenses de personnel

On a montré dans le chapitre II le dynamisme constant des dépenses de personnel. Ce rythme d'augmentation, constamment supérieur au taux de croissance du PIB, a été assumé grâce notamment à une croissance très soutenue des bases fiscales et des compensations d'exonérations. Il pourra difficilement se

poursuivre pour les communes dans un contexte de freinage des prélèvements obligatoires sans détérioration de la situation financière locale, compte tenu du poids des dépenses de personnel pour cette catégorie de collectivités (49,5 % des frais de fonctionnement en 1998 pour les communes et 27,34 % pour les EPCI). La pression est moins forte sur les départements (16,58 % des frais) et les régions (6,8 %) même si les transferts de compétences et de personnel invitent à rester vigilant.

On peut aussi prévoir que la structure des emplois, pour l'instant dominée par du personnel d'exécution (77 % du personnel local est de catégorie C), progressera vers un meilleur niveau de qualification conformément à l'évolution des besoins des collectivités et se traduira probablement par des coûts plus importants.

2.2. La pérennisation des emplois jeunes

A la fin juin 2000, il y avait dans les collectivités locales et essentiellement dans les communes 53 000 emplois jeunes. Leur présence permet d'assurer des services nouveaux au profit des habitants dans des domaines tels que l'environnement, l'animation culturelle et sportive, l'accompagnement des personnes âgées, l'accueil et le soutien scolaire... (source : rapport du sénateur Alain Gournac, octobre 2000).

Le nombre de ces emplois jeunes est appelé à croître : en juin 2000 le nombre total des emplois jeunes, tous employeurs confondus, s'élevait à 252 600. Or le programme total prévoit d'aller jusqu'à 350 000, soit pour les collectivités locales, en maintenant leur effort relatif actuel, 75 000 emplois.

Il est difficile d'imaginer qu'au bout de cinq ans ces jeunes se retrouvent au chômage. Une bonne partie d'entre eux a vocation à être intégrée dans les collectivités locales notamment après le passage de concours. Certes une partie de ces recrutements pourra compenser des départs mais il ne faut pas exclure, après la disparition des aides de l'Etat, des surcoûts non négligeables. Le salaire annuel brut s'élève à environ 122 500 francs (soit 18 675 euros) et est indexé sur le SMIC. Pour 350 000 emplois, le coût pour le budget de l'Etat est estimé à 37 milliards de francs (soit 5,64 milliards d'euros) (pour les seules rémunérations).

2.3. Les 35 heures

Il n'existe pas pour l'instant d'étude prospective sur l'impact des 35 heures sur le personnel des collectivités territoriales. On peut cependant remarquer que 60 % des communes de plus de 5 000 habitants (selon le CNFPT : Centre national de la Fonction publique territoriale) avaient avant 1998 engagé une démarche ARTT (aménagement - réduction du temps de travail). D'après une enquête auprès de ces communes, le temps de travail hebdomadaire se situait à 35 heures dans 19 % des cas, entre 35 et 37 heures dans 27 % des cas, entre 37 et 39 heures dans 17 % des cas alors qu'on ne disposait pas d'information pour les 37 % restant.

Ces rares informations laissent supposer qu'une mise en œuvre générale des 35 heures ne devrait pas se traduire par des embauches significatives. C'est

aussi l'avis des gestionnaires de ressources humaines de 400 collectivités interrogées fin 1998 par le CNFPT.

2.4. Les cotisations de retraite et d'invalidité

Les cotisations au titre des risques vieillesse et invalidité versées par les collectivités territoriales s'orientent vers la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) pour les agents titulaires (950 000 environ en 1998) et vers le régime général de la sécurité sociale et l'Institut de retraite complémentaire (IRCANTEC) pour les agents non titulaires (environ 400 000 en 1998).

Les projections réalisées en 1998 par la CNRACL et l'IRCANTEC dans le cadre des travaux préparatoires au rapport sur l'avenir des retraites élaboré par le Commissariat général au Plan (rapport Charpin) permettent de montrer que les cotisations risquent d'augmenter dans les années à venir et de mesurer l'ampleur du risque :

- en ce qui concerne la CNRACL, on assiste depuis des années déjà à une dégradation du rapport démographique (cotisants/pensionnés) passé de 4,5 en 1981 à 2,72 en 1998, en raison du ralentissement des recrutements, de l'accélération des départs à la retraite, de l'allongement de la durée de la vie. Par ailleurs, les transferts financiers vers les autres régimes, opérés au titre de la compensation généralisée et de la compensation entre régimes spéciaux se sont accrus et s'élèvent à environ 19 milliards de francs (soit 2,9 milliards d'euros) en 1999. Depuis 1995, le taux global de cotisation (7,85 % pour le taux salarial, 25,10 % pour le taux patronal) atteint 32,95 % (relevé de 0,5 point en janvier 2000 et 0,5 point en janvier 2001). Les projections réalisées pour le scénario central montrent que le rapport démographique ne cesse de se dégrader (2,72 en 1998, 2,14 en 2005, 1,73 en 2010, 1,42 en 2015) mais aussi que, hors compensations, le résultat technique du régime ne cesse de diminuer pour passer de 15,3 milliards de francs (soit 2,29 milliards d'euros) en 2000 à un déficit de 2,2 milliards de francs (soit 335,39 millions d'euros) en 2009. Si l'on maintient le niveau de compensation à 19 milliards de francs (soit 2,9 milliards d'euros), dès 2000 se creuse un déficit de 3,7 milliards de francs - soit 564,06 millions d'euros (environ 2 points de cotisation), en 2005 le déficit serait de 10,4 milliards de francs - soit 1,52 milliard d'euros (environ 5 points de cotisation), en 2010 il s'élèverait à 24,5 milliards de francs - 3,66 milliards d'euros (environ 10 points de cotisation). Ces chiffres montrent bien, quelles que soient les hypothèses, que le risque n'est pas négligeable.
- cette perspective est renforcée par les prévisions effectuées pour l'équilibre financier de l'IRCANTEC. Ce régime pèse certes moins lourd : alors que les cotisations CNRACL s'élevaient en 1998 à 59 milliards de francs (soit 8,99 milliards d'euros), celles de l'IRCANTEC atteignaient 7,8 milliards de francs (soit 1,07 milliard d'euros). Mais les projections montrent que la tendance est la même, en pire. Le rapport démographique, déjà plus tendu au départ (1,4 en

1998) ne cesse de s'effondrer (1,21 en 2005, 0,99 en 2010, 0,80 en 2015). Quant au résultat d'exploitation du régime, dans le scénario central, il devient déficitaire à partir de 2001 (41 millions de francs - soit 6,25 millions d'euros) et ne cesse de se dégrader ensuite (-1,1 milliard de francs en 2005 soit 167,69 millions d'euros, - 3,45 milliards de francs en 2010 soit 525,95 millions d'euros, - 6,2 milliards de francs en 2015 soit 945,18 millions d'euros). Ces déficits représentent ainsi 12,7 % des cotisations en 2005, 36,4 % en 2000, 60,8 % en 2015.

B - LES AUTRES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT CONSTITUENT DES SOURCES D'ÉCONOMIES PLUS FAIBLES

1. La grande période de réduction des frais financiers est révolue

Les collectivités locales ont largement profité de la baisse des taux à moyen et long terme depuis le début des années 1990 non seulement pour leurs investissements nouveaux mais aussi grâce à une gestion active de la dette qui s'est traduite par des renégociations massives d'emprunts : entre 1993 et 1999, leurs frais financiers ont baissé de 31 %. Cela ne se reproduira pas avant longtemps. Les frais financiers ne représentent plus que 6,6 % de leurs frais de fonctionnement.

Depuis 1999, la baisse des taux longs s'est arrêtée et l'on assiste à une légère remontée. Plusieurs facteurs pourraient jouer dans le proche avenir en faveur de la stabilisation des taux, voire de leur hausse :

- la crainte de la Banque centrale européenne (BCE) face aux perspectives de tensions inflationnalistes liées à la hausse du prix du pétrole, du cours des matières premières (renforcées par la faiblesse de l'euro) ainsi qu'aux tensions perceptibles sur le marché du travail (baisse du chômage, revendications salariales) ;
- les incertitudes sur la croissance américaine, les risques boursiers à Wall Street, l'énorme déficit commercial des Etats-Unis ;
- la volonté de défense de l'euro si la croissance européenne redevenait inférieure à celle des Etats-Unis ;
- la perspective d'une relance des investissements des collectivités locales et de leur endettement n'est pas exclue (cf. infra) ;
- enfin, le développement du recours aux CLTR (Contrats long terme renouvelables) est de nature à peser sur les frais financiers.

2. La marge sur les autres dépenses de fonctionnement s'est réduite

Les dépenses de fonctionnement (hors frais financiers) ont vu leur rythme d'augmentation ralentir entre 1993 et 1999 soit + 29,5 % contre + 37,1 % entre 1988 et 1993. Or le rythme d'augmentation des dépenses contraintes, c'est à dire les frais de personnel et les transferts (transferts sociaux, contingents d'aide sociale, d'incendie, de secours, versements à des structures intercommunales) ne s'est pas significativement ralenti entre 1993 et 1999.

Ce sont donc les autres dépenses de fonctionnement et notamment les achats de biens et de services qui ont vu leur rythme d'augmentation chuter de moitié entre 1989-1993 (+ 41 %) et la période 1993 et 1999 (+ 22,6 %). Il ne semble pas dans ces conditions que des gains substantiels puissent être obtenus sur ces postes dans les années à venir. Les budgets primitifs 2000 pour les départements et les régions prévoient d'ailleurs une reprise de la croissance des dépenses de gestion (+ 7,5 % pour les régions , + 4,6 % pour les départements).

Les informations disponibles pour les EPCI à fiscalité propre, qui sont celles de 1998, indiquent que ces autres dépenses de fonctionnement (hors frais financiers, dépenses de personnel et transferts) augmentent plus que les autres dépenses, ce qui peut s'expliquer en période d'installation. Ce phénomène pourrait se reproduire pour les nombreux nouveaux EPCI créés en 2000 et pour ceux à venir.

C - PLUSIEURS FACTEURS SERONT DÉTERMINANTS POUR LES INVESTISSEMENTS

On ne saurait être exhaustif dans la description des facteurs ayant un impact sur les investissements. Il s'agit ici de dégager quelques éléments essentiels. On peut en distinguer quatre principaux : le poids des équipements accumulés, la dynamique d'urbanisation, les exigences en matière de normes et le contexte financier. Un cinquième facteur relatif aux transferts de compétences sera examiné à part dans une autre partie.

Notre analyse s'appuie largement sur l'étude réalisée en septembre 2000 par Messieurs Antoine Coutière et Jean-Michel Uhaldeborde pour le compte de l'Institut de la décentralisation sur « *La nouvelle donne de l'investissement local* ».

1. Le poids croissant du stock d'équipements accumulés

Les statistiques actuelles sur les investissements locaux des collectivités territoriales ne sont pas assez fines pour distinguer l'investissement de maintenance ou de renouvellement. Afin d'arriver à cerner l'importance relative de ces deux volets de l'investissement, on est obligé de recourir aux catégories de la Comptabilité nationale, c'est-à-dire : la Formation brute de capital fixe des APUL (Administrations publiques locales) et la consommation de capital fixe (en l'assimilant à l'investissement de maintenance et de renouvellement). La consommation de capital fixe est estimée suivant des techniques de calcul d'amortissement des immobilisations. On constate alors que les dépenses de maintenance lourde et de renouvellement sont passées de 20 % des investissements au début des années soixante dix à 60 % en 1995 pour atteindre 75 % en 1997 au plus fort du recul du volume de l'investissement total.

Cette montée en puissance des dépenses de maintenance lourde (hors la maintenance courante, qui elle aussi s'accroît) et de renouvellement s'explique par la conjonction de plusieurs facteurs qui continueront à jouer dans l'avenir :

- l'effet d'accumulation des équipements dont le stock continue à s'accroître ;
- l'effet de gestion rationalisée du patrimoine ;
- l'effet de baisse de la durée de vie moyenne des équipements.

Celui-ci est révélé par l'augmentation progressive dans le temps du taux récurrent d'induction des charges de renouvellement (calculé en proportion du stock d'équipements locaux). Celui-ci est passé de 2 % environ au début des années soixante dix à 4 % aujourd'hui, soit une diminution de la durée de vie moyenne des immobilisations de 50 à 25 ans qui provient d'un effet de gamme : la part des infrastructures à durée de vie longue diminue progressivement et la part des superstructures à durée de vie plus courte augmente en proportion ;

- l'effet modernisation par incorporation, à l'occasion des grosses réparations, d'améliorations techniques et/ou qualitatives.

Le poids du stock d'équipements locaux accumulés va donc continuer à peser très lourdement sur la marge de manœuvre des collectivités territoriales en matière d'investissement. Il va d'ailleurs aussi peser sur les dépenses de fonctionnement surtout pour la génération des investissements comportant de lourdes dépenses de fonctionnement : investissements culturels, sociaux, sportifs (sports en salle).

2. Le renforcement des exigences en matière de normes

Nous avons rappelé dans le chapitre I la problématique générale de la mise aux normes et la montée en puissance de celle-ci dans la période récente. Nous présenterons ici les rares éléments de chiffrage prévisionnel des dépenses induites.

Parmi les principaux domaines concernés, on peut citer ceux ayant fait l'objet d'une enquête d'Arthur Andersen à la demande de la Fédération des villes moyennes et du Crédit local de France :

- Dans le secteur de l'environnement :
 - assainissement des eaux usées et traitement des boues ;
 - approvisionnement en eau potable : normes sur le plomb, autres normes sur l'eau potable, périmètre de protection des captages, barrages ;
 - gestion des ordures ménagères : incinération, mise en décharge, collecte ;
 - protection contre le bruit ;
 - protection de l'air (norme non obligatoire pour les villes de moins de 100 000 habitants).

- Dans les autres secteurs :
 - équipements sportifs : stabilité des buts et panneaux ;
 - aires de jeux pour enfants ;
 - feux tricolores ;
 - éclairage public ;
 - bâtiments : sécurité, accessibilité aux personnes handicapées, amiante ;
 - voies publiques : ralentisseurs, accessibilité aux personnes handicapées ;
 - restauration collective.

L'impact financier pour les communes de la mise aux normes dans ces différents domaines a été estimé par Arthur Andersen à 130-140 milliards de francs (soit 19,82 à 21,34 milliards d'euros) sur la période 1992 à 2005 (et même 2013 pour la teneur en plomb de l'eau) en extrapolant les résultats obtenus à partir de l'examen approfondi du cas de 10 villes moyennes. 30 % des investissements, toujours en extrapolant, ont déjà été réalisés. Il reste une dépense d'environ 100 milliards de francs (soit environ 15,24 milliards d'euros) pour la France entière.

Dans l'étude de septembre 2000 sur la nouvelle donne de l'investissement public local, réalisée par Antoine Coutière et Jean-Michel Uhaldeborde pour le compte de l'Institut de la décentralisation, les chiffres avancés sont encore plus importants. Sur la période allant jusqu'à 2005, les moyens nécessaires s'élèveraient à :

- collecte des eaux usées : 50 à 75 milliards de francs (7,62 à 11,43 milliards d'euros) ;
- stations de traitement : 25 milliards de francs (3,81 milliards d'euros) ;
- eau potable : 75 milliards de francs (11,43 milliards d'euros) ;
- eaux pluviales : de l'ordre de 100 milliards de francs (15,24 milliards d'euros).

3. La dynamique de l'urbanisation, de la démographie et de la croissance

L'étude précitée de l'Institut de la décentralisation a bien rappelé que les investissements publics locaux de développement sont très largement des équipements d'accompagnement des logements qui dépendent donc de la croissance du parc de logements, de la démographie mais aussi de la croissance du revenu des ménages.

En ce qui concerne l'urbanisation et la démographie, on peut citer cette étude : *« L'urbanisation, la construction de logements et les évolutions démographiques continueront d'induire des demandes d'investissement net. Si le rythme de la croissance urbaine s'est ralenti, le phénomène n'a pas disparu et de nouveaux territoires sont incorporés dans la ville exigeant la poursuite de l'effort d'équipement local. Le déplacement spatial des populations devrait*

induire des modifications dans la concentration territoriale (voire fonctionnelle) des équipements. Cette caractéristique qui marque particulièrement les communes de périphérie entraîne des dépenses dans les réseaux de communication et de transport pour l'ensemble des agglomérations. Le pendant de ce développement spatial de la ville, des mouvements de population qu'il induit et des glissements dans la pyramide des âges des citadins (vieillessement), accentueront les effets de requalification et de réaffectation d'équipements que l'on perçoit déjà dans les communes - centres ou de banlieue de la première vague d'urbanisation. Nombre de domaines (social, scolaire, sportif, culturel) pourraient illustrer ces efforts d'adaptation et de reconversion d'équipements existants, opérations qui s'accompagnent le plus souvent d'une incorporation de « progrès techniques » et d'élévation des normes qualitatives. »

Le rythme plus soutenu de la croissance prévu pour les années à venir devrait lui aussi jouer en faveur d'un accroissement des consommations collectives et donc des investissements locaux.

4. Un contexte financier plus favorable

Il existe bien certains facteurs négatifs pouvant freiner les investissements des collectivités territoriales :

- la remontée possible des taux d'intérêt peut constituer un frein (cf. supra) ;
- les incertitudes liées aux inévitables réformes à venir touchant aux différents transferts financiers de l'Etat, à la fiscalité locale, aux transferts de compétences (cf. infra), aux réformes institutionnelles territoriales peuvent brider les projets ;
- la prise en compte insuffisante et trop lente dans les transferts de l'Etat des évolutions démographiques constitue un troisième frein aux dépenses d'investissement.

Dans un article de la lettre économique de la Caisse des dépôts et consignations de mars 2000, Antoine Coutière et Alexandre Profit démontrent comment cette prise en compte est lissée, dans les dotations de l'Etat, par des abattements et des étalements afin de ne pas pénaliser les communes dont la population a baissé. De sorte que, pour une hausse de population de 4 %, la commune concernée ne bénéficie que de 1 % de progression de la DGF et que, pour obtenir 3 % de hausse de la DGF, il faut une augmentation de 15 % de la population.

Or, comme le rappelle l'Institut de la décentralisation dans l'étude précitée de septembre 2000, l'investissement local est fortement corrélé à la croissance du parc de logements et à la croissance démographique de chaque commune. Le système de dotations actuel, s'il n'est pas changé pour mieux prendre en compte ces évolutions, continuera à être défavorable aux communes devant le plus investir, notamment les communes périurbaines. Le sénateur Yves Fréville rappelle, en introduction de cette étude, que le montant de dotation forfaitaire de la DGF par habitant est d'autant plus faible que la commune a connu une plus forte croissance au cours des deux dernières décennies.

Cependant il ne faut pas exagérer l'impact de ces facteurs. Les facteurs favorables apparaissent plus importants :

- la situation financière actuelle des collectivités territoriales assez satisfaisante globalement pourra s'améliorer avec la poursuite de la croissance : gonflement des bases, décrue des dépenses sociales ;
- la tendance à l'allongement de la durée des prêts pourra alléger la charge annuelle des investissements ;
- l'extension de l'intercommunalité dégagera des capacités d'initiative et d'intervention nouvelles ;
- le développement probable de la péréquation permettra la satisfaction de besoins réprimés dans les communes les plus pauvres ; de même la prise en compte plus rapide et plus complète des évolutions démographiques ;
- on peut aussi évoquer le cycle électoral des investissements avec une reprise probable, selon la thèse de Monsieur Jacques Méraud, à partir de 2002 ou 2003.

D - LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES POURRAIENT PESER Lourd

Les pouvoirs publics et l'ensemble des forces politiques accèdent de plus en plus à l'idée d'une deuxième phase de la décentralisation. Plusieurs rapports récents tel que celui du Sénat « *Pour une République territoriale* » et celui commandé par le Premier ministre à la Commission pour l'avenir de la décentralisation sont venus renforcer cette perspective en proposant notamment divers transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales. Il importe à cet égard d'essayer de qualifier, voire de quantifier dans la mesure du possible les enjeux financiers.

1. Remarques d'ordre général

Les transferts de compétences le plus souvent envisagés concernent essentiellement la région et le département. En ce qui concerne les communes et les EPCI, on assiste plutôt à des transferts de fait ou à des collaborations inévitables dans des domaines touchant aux compétences de l'Etat tels que la sécurité, le logement, l'insertion et la solidarité nationale.

Avant même tout transfert formel, l'Etat a déjà obtenu l'engagement des collectivités dans des domaines relevant de sa compétence comme on l'a vu au chapitre deux (universités, routes nationales, etc.).

Il n'est pas interdit de penser, que dans les secteurs que l'Etat pourrait transférer aux collectivités territoriales, celles-ci soient obligées d'engager rapidement des efforts de rattrapage (cf. l'expérience des lycées et des collèges).

Les transferts évoqués le plus souvent concernent les routes nationales et les universités, secteurs dans lesquels les collectivités territoriales sont déjà engagées. Par ailleurs, la régionalisation ferroviaire lancée à titre expérimental depuis 1997 dans sept régions sera étendue à toutes les régions à partir du 1^{er} janvier 2002.

D'autres projets de transferts, évoqués en particulier dans le rapport remis le 17 octobre 2000 au Premier ministre par Monsieur Pierre Mauroy, président de la Commission pour l'avenir de la décentralisation, concernent notamment :

- la mise à disposition des régions et départements de l'ensemble des personnels techniciens, ouvriers et agents de service de l'Education nationale pour l'exercice de leurs compétences ;
- l'attribution de l'ensemble des crédits de formation professionnelle, sauf ceux relevant de la solidarité nationale ;
- les investissements en matière d'équipement sanitaire ;
- la médecine scolaire ;
- les équipements multimodaux ;
- la gestion des ports non autonomes.

Il importe de bien remarquer que les perspectives d'engagement financier des collectivités locales dans ces domaines, certainement accrues par un transfert de compétences, n'en demeurent pas moins réelles, même sans ce transfert.

Il faut ajouter qu'il est important pour l'autonomie financière des collectivités que la négociation des transferts porte aussi sur les conditions précises d'exercice des compétences afin que les collectivités aient les marges de manœuvre nécessaires à l'exercice effectif de leurs nouvelles responsabilités. En effet, la décentralisation des compétences est tributaire de textes et circulaires d'application qui peuvent dans les faits réintroduire un pouvoir d'intervention des administrations d'Etat, comme en témoigne le secteur de la formation professionnelle.

Enfin il doit être souligné qu'il ne rentre pas dans le champ du présent rapport d'examiner les avantages et inconvénients ni l'opportunité de ces transferts mais simplement d'en présenter les enjeux financiers.

2. Les universités

Le transfert aux régions de la construction et de l'entretien des établissements d'enseignement supérieur dans le respect d'un schéma national des équipements et formations est envisagé dans plusieurs rapports relatifs à la décentralisation, notamment le rapport du Sénat n° 447 du 28 juin 2000 « *Pour une République territoriale* » et dans celui remis le 17 octobre 2000 au Premier ministre par Monsieur Pierre Mauroy, Président de la Commission pour l'avenir de la décentralisation.

L'engagement des différentes collectivités territoriales et en particulier des régions dans le financement des investissements universitaires, qui est déjà largement pratiqué comme on l'a vu, va se poursuivre dans le cadre des nouveaux contrats de plan Etat - région (2000 - 2006). Dans ce cadre et sur cette période, le programme U3M, qui fait suite à U2000, va mobiliser 18,7 milliards de francs (2,74 milliards d'euros) de crédits d'Etat pour l'enseignement supérieur et la recherche (en hausse de 40 % par rapport aux contrats de plan 1994 - 1999). Les régions apporteront un financement variable mais comparable sans compter le concours des départements, des EPCI et des communes (pour aboutir à un total de 42 milliards de francs - soit 6,4 milliards d'euros). En outre des

interventions des collectivités territoriales, hors contrat de plan Etat-région (CPER), ont déjà lieu et se poursuivront.

Les dépenses totales en capital (constructions, travaux, grosse maintenance, équipements) effectués par l'Etat (pour le seul ministère de l'Education et de la Recherche) en 1999, au titre de l'enseignement supérieur, se sont élevées à 5,66 milliards de francs (862,86 millions d'euros). Ce qui va bien au-delà des investissements inscrits dans les CPER qui portent essentiellement sur la construction ou la modernisation des locaux (environ 2,6 milliards de francs par an - soit 396,37 millions d'euros).

En cas de transfert aux régions des investissements et de la gestion relatifs à l'enseignement supérieur, il apparaît que l'effort pour faire face aux besoins devra être soutenu et dépassera les crédits actuellement consacrés par l'Etat à ce secteur : la mise en sécurité des bâtiments, surtout en région parisienne et dans les grands établissements, a pris du retard, les crédits d'équipement et de maintenance sont notoirement insuffisants, à telle enseigne que les collectivités territoriales sont obligées dans certains cas de pallier les urgences. Le ministère de l'Education nationale ne consacre que 1 milliard de francs (152,45 millions d'euros) par an à la maintenance d'un parc immobilier de l'enseignement supérieur qui avoisine 20 millions de mètres carré (50 F par mètre carré - soit 7,62 euros par mètre carré).

3. Les ATOS

La mise à disposition des régions et des départements des personnels administratifs, techniques, ouvriers de service et de santé (ATOS) chargés de la gestion des établissements est elle aussi évoquée à propos de la deuxième phase de la décentralisation ainsi que le transfert des recrutements. Elle est même revendiquée par certaines collectivités qui considèrent que les moyens consacrés par l'Etat à la maintenance et à la gestion sont nettement insuffisants et qu'une gestion centralisée de ces personnels ne permet pas une bonne adaptation au terrain, des économies de gestion et des rationalisations.

La perspective de cette mise à disposition concerne aussi bien les lycées et les collèges que les établissements d'enseignement supérieur en cas de transfert. Il ne s'agirait pas, d'ailleurs, d'une responsabilité d'un type nouveau puisque cela est déjà réalisé depuis 1882 pour le primaire au bénéfice des communes et que les autres collectivités interviennent déjà pour pallier les carences de l'Etat au niveau du secondaire et du supérieur.

L'ensemble des personnels ATOS représentent fin 1999 environ 205 520 agents dont 25 % pour les établissements universitaires. Le cadre A représente 21 %, le B 8 % et le C 71 %. L'administration centrale occupe 4 042 personnes, les services académiques 29 773, le reste des ATOS (171 705) est déconcentré dans les établissements du second degré et du supérieur. Un accroissement de 5 % des effectifs au niveau des établissements représenterait environ 8 600 postes.

Pour mesurer l'impact d'un transfert des ATOS sur la gestion des collectivités, il faut rapporter ces grandeurs à la masse actuelle des agents des départements et régions et de certains établissements rattachés : 215 879 agents en 1998.

Les modalités de compensation ou de prise en charge par l'Etat du coût des personnels ATOS transférés constituent évidemment un enjeu financier très fort à la fois en raison des masses financières en question et du dynamisme de ce type de dépense de fonctionnement.

4. La médecine scolaire

Le transfert aux départements de la responsabilité de la médecine scolaire dans le cadre d'un partenariat avec l'Education nationale est de plus en plus évoqué ainsi que la possibilité de déléguer tout ou partie de la compétence aux intercommunalités (cf. la Commission pour l'avenir de la décentralisation). Ce secteur recouvre 9 810 postes budgétaires (projet de loi de finances 2000) se décomposant de la façon suivante :

- 1 287 médecins dont 130 dans les rectorats et inspections d'académie ;
- 2 755 assistantes sociales dont 444 en services académiques ;
- 5 768 infirmières.

En 2001, il est prévu de créer 300 postes supplémentaires.

Dans ce secteur, le problème posé par les transferts ne se limite pas à celui de la prise en charge du coût des personnels actuels mais à la vraisemblable augmentation des effectifs pour faire face aux besoins. La population scolaire du premier degré s'élevait en 1998 - 1999 à 6 337 300 élèves et celle du deuxième degré à 5 476 300 élèves.

5. La formation professionnelle

L'article 82-1 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 confie aux régions une compétence de droit commun pour la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue. Un fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue est créé dans chaque région sous la responsabilité du Conseil régional. La compétence régionale a été étendue par la loi du 20 décembre 1993 à l'ensemble de la formation continue en faveur des jeunes de moins de 26 ans.

La compétence régionale recouvre ainsi essentiellement les actions suivantes :

- l'élaboration du schéma prévisionnel de l'apprentissage ;
- la création et le financement des centres de formation d'apprentis ;
- la fixation annuelle du programme régional d'apprentissage et de formation professionnelle continue (PRDF), après consultation du comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi ;
- l'organisation des actions de formation pré-qualifiante et des actions qualifiantes pour les jeunes de moins de 26 ans ;

- la préparation annuelle du plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes (PRDFPJ).

Cependant, l'Etat a conservé de nombreuses attributions dans le champ de la formation :

- les politiques de formation en faveur des catégories défavorisées et marginalisées (détenus, réfugiés, éducation surveillée, handicapés) ;
- les actions de portée nationale tant pour la formation professionnelle continue que pour l'apprentissage, c'est-à-dire couvrant plusieurs régions ou accueillant des personnes sans considération d'origine régionale. Ces actions sont essentiellement menées par l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ;
- la maîtrise des actions engagées en application des orientations prioritaires de l'Etat définies par un comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale ;
- les études et actions expérimentales nécessaires à la préparation de ces actions ;
- la définition du cadre juridique des interventions dans le champ de la formation professionnelle : modalités de conventionnement, statut des stagiaires, programmes de formation, homologation des filières et diplômes, contrôle pédagogique ;
- la définition des relations avec les partenaires sociaux ;
- le contrôle du respect par les employeurs de leurs obligations, des dépenses des organismes collecteurs, de la qualité pédagogique des organismes de formation.

Par ailleurs, l'Etat a déjà obtenu des régions leur partenariat et leur financement pour ses interventions à travers différentes démarches contractuelles : contrats de plan, programmes d'initiative communautaire, contrats d'objectifs territoriaux, conventions d'allocation de formation-reclassement.

Plusieurs rapports récents (rapport du Sénat « *Pour une République territoriale* » et rapport de la Commission pour l'avenir de la décentralisation) ont proposé d'aller plus loin dans la décentralisation des attributions de l'Etat en matière de formation afin de conforter les régions comme pivot du système et leader en ce domaine.

A cet égard, il importe de remarquer que le débat sur la décentralisation des compétences dépasse largement les questions de transfert de crédits ou de personnels. Si l'on s'en tient aux simples enjeux financiers, on peut rappeler les moyens mobilisés par l'Etat. Le budget de l'Etat en matière de formation professionnelle (hors frais de formation de ses propres agents) s'élève en 2000 à environ 33 milliards de francs (5,03 milliards d'euros). Sur cette somme, un peu plus de 8 milliards de francs (1,22 milliard d'euros) sont reversés aux régions dans le cadre de la DGD et 13 milliards de francs (1,98 milliard d'euros) sont consacrés au paiement des primes et des exonérations de charges sociales des formations en alternance, prêts de 5 milliards de francs (soit 762,25 millions d'euros) à la rémunération des stagiaires, soit 26 milliards de francs

(3,96 milliards d'euros) de dépenses « liées ». Le reste du budget (7 milliards de francs - soit 1,07 milliard d'euros) se répartit comme suit :

- financement d'actions de formation en direction de publics particuliers ou d'organismes de formation (par exemple les ateliers pédagogiques personnalisés) : 1,7 milliard de francs (259,16 millions d'euros) ;
- actions co-financées dans le cadre des contrats de plan Etat-régions : 430 millions de francs (65,55 millions d'euros) ;
- subvention de fonctionnement de l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) : 4,5 milliards de francs (686,02 millions d'euros) ;
- actions diverses (financement de la formation des organisations syndicales, financement du centre d'information sur la formation - Centre info - soutien au développement des nouvelles technologies en formation, politique contractuelle avec les branches professionnelles, fonctionnement du programme Trace...) : 482 millions de francs (73,48 millions d'euros).

Ces données sont à comparer aux 14 milliards de francs (soit 2,13 milliards d'euros) dépensés par les régions pour des actions de formation professionnelle en direction des jeunes en insertion ou des adultes.

Comme on le voit, le cœur des enjeux sur le plan financier tourne autour de la régionalisation totale ou partielle de l'association pour la formation professionnelle des adultes (en 1998, un budget de 5,44 milliards de francs - soit 829,32 millions d'euros et 11 397 salariés). Il faut à cet égard remarquer que l'on peut très bien envisager une régionalisation totale ou partielle des crédits de subvention à cette agence jusqu'ici attribués par l'Etat sans pour autant démembrer l'agence, ce qui poserait aussi des problèmes de statut du personnel.

6. Les routes et autoroutes

L'idée de confier aux départements l'aménagement et la gestion du réseau routier national figure dans le rapport remis le 17 octobre 2000 au Premier ministre par Monsieur Pierre Mauroy. Le rapport du Sénat « *Pour une République territoriale* » de juin 2000 se borne à envisager un transfert des compétences et des moyens en matière d'entretien.

En fait les collectivités locales, en dehors de tout transfert de compétences, interviennent déjà largement dans le financement des investissements des routes nationales, comme il a été rappelé ci-dessus. Il est en outre prévu dans les contrats de Plan Etat - régions (2000-2006), un engagement important des collectivités territoriales au niveau des investissements, équivalent à celui de l'Etat qui s'est engagé pour 28,97 milliards de francs (soit 4,27 milliards d'euros).

Cet effort relatif aux routes nationales et autoroutes non concédées sera complété par une participation nouvelle au financement des autoroutes concédées. En effet, la fin du système de l'adossement pour les nouveaux tronçons, qui permettait un autofinancement par les sociétés concessionnaires grâce à un allongement des autres concessions, rend désormais nécessaire le

recours aux subventions. L'Etat s'est fixé comme objectif de faire participer les collectivités à hauteur de 50 % des subventions. Les travaux du Commissariat général du Plan dirigés par Monsieur Alain Bonnafous estiment les besoins d'investissement du secteur concédé à environ 96 milliards de francs (14,64 milliards d'euros) pour la période 2000-2006.

Dans la perspective d'un transfert du réseau routier national aux départements, il importe aussi de rappeler les moyens mobilisés par l'Etat pour ce réseau : en 2000, l'Etat mobilise 8,99 milliards de francs (soit 1,22 milliard d'euros) dont 3,5 milliards de francs (533,57 millions d'euros) environ pour l'entretien et 5,4 milliards de francs (soit 823,22 millions d'euros) pour l'investissement sans compter les dépenses de personnel (environ 3 milliards de francs soit 457,35 millions d'euros pour à peu près 15 000 agents (dont 2/3 pour l'entretien et 1/3 pour l'ingénierie)).

A propos de l'entretien, on peut apporter les précisions suivantes : les besoins annuels pour un réseau national d'environ 30 000 kilomètres se situent, selon la Direction des routes, entre 4 et 4,5 milliards de francs (soit 609,8 et 686,02 millions d'euros), à comparer aux moyens actuels de 3,5 milliards de francs (soit 533,57 millions d'euros), en ayant présent à l'esprit que les besoins du réseau, encore limités compte tenu des investissements massifs des années soixante-dix et quatre-vingt, iront en croissance régulière. Dans son rapport annuel 2000, la Cour des comptes, se fondant sur une enquête menée auprès de l'administration centrale et de quinze directions départementales de l'équipement, portant sur 20 % du réseau national, a constaté que les moyens humains de l'entretien et de l'exploitation des routes nationales « étaient arrivés à un seuil critique ». Les moyens financiers consacrés à l'entretien du réseau national se sont réduits de 1988 à 1997. Pendant la même période, les surfaces à entretenir ont augmenté de 11 % et le trafic s'est accru de 22 %. En 1988, l'entretien représentait 28,2 % du budget « routes » contre 20,2 % en 1997.

7. La régionalisation ferroviaire

La collaboration entre les régions et la SNCF est ancienne, elle remonte aux années 1970. Les lois de décentralisation au début des années 1980 ont reconnu aux régions une compétence en matière de transports et d'aménagement du territoire. La loi n°82-1153 du 30 décembre 1982, loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI), prévoit que des conventions entre les régions et la SNCF pourront être passées pour les liaisons inscrites au plan régional des transports.

Ces conventions partielles et facultatives mobilisaient en 1997 (à la veille de l'expérimentation de la régionalisation) environ 300 millions de francs (45,73 millions d'euros) des régions. Par ailleurs depuis longtemps les collectivités locales, en particulier les communes, participent financièrement pour environ 75 % à la modernisation des gares.

A la suite du rapport présenté en 1994 par le sénateur Haenel, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 a prévu d'attribuer aux régions, après une phase d'expérimentation, l'organisation et le financement des transports collectifs d'intérêt régional. La loi du 13 février 1997 portant création de l'Etablissement

public « Réseau ferré de France » a précisé les caractéristiques de cette expérimentation. Engagée le 1^{er} janvier 1997 pour une durée de trois ans, elle a vu ses effets se proroger pour 2 ans au plus en application de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999. Cette expérimentation lancée dans six régions (Alsace, Centre, Nord, Pas-de-Calais, Pays de Loire, Provence - Alpes - Côte-d'Azur, Rhône-Alpes) puis étendue au Limousin en 1999 porte sur la régionalisation des services ferroviaires de voyageurs.

Ces régions, autorités organisatrices, assument pleinement la responsabilité de la définition des services régionaux de voyageurs. Elles ont la responsabilité de faire évoluer l'offre en l'ajustant au mieux aux besoins en coordination avec les autres autorités organisatrices dans le cadre d'un schéma intermodal de transports. L'Etat a transféré à ces régions les dotations auparavant consenties à la SNCF pour faire face aux tarifs sociaux et au déficit d'exploitation des services non rentables. Il a en outre intégré dans ces dotations un surplus destiné à l'investissement dans le matériel (environ 17 % de la dotation). En loi de finances initiale 2000, l'Etat verse annuellement aux six régions expérimentales 3,1 milliards de francs (472,59 millions d'euros) et 2,8 milliards de francs (426,86 millions d'euros) à la SNCF pour les treize autres régions.

Les premiers enseignements de cette expérimentation font apparaître :

- que le trafic a progressé plus vite dans les régions expérimentales (le rythme d'augmentation passant de 6,3 % à 12,1 % entre 1996 et 1999) qu'ailleurs (le rythme passant de 6,7 % à 11,7 %) ;
- qu'un effort important de renouvellement de matériel a eu lieu et que les besoins dans ce domaine sont considérables.

La loi solidarité et renouvellement urbain adoptée le 23 novembre 2000 a prévu la généralisation, à compter du 1^{er} janvier 2002, de cette régionalisation ferroviaire. Sont exclus du champ : la région Ile-de-France, dont les transports sont organisés de façon spécifique, la Corse et l'outre-mer.

L'Etat conserve des responsabilités quant à la définition des obligations générales de service public applicables aux transports ferroviaires de voyageurs.

La liberté tarifaire des régions s'inscrit dans le cadre national général de la tarification. Le principe de formation des prix, pour les tarifs de base, reste donc celui de la SNCF. Chaque région peut instaurer des tarifs plus avantageux pour un type de clientèle ou de relations mais elle en assure alors la charge financière.

La compensation qui sera consentie en 2002 sera constituée de plusieurs parties :

- du montant de la contribution de l'Etat pour l'exploitation des services transférés, sur la base des comptes attestés de la SNCF pour l'exercice 2000, indexé sur la DGD (dotation générale de décentralisation) et intégré dès 2002 dans celle-ci (estimation entre 8,6 et 8,85 milliards de francs en 2002 - soit environ 1,22 milliard d'euros) ;
- du montant de la contribution pour les tarifs sociaux estimée à 1,1 milliard de francs (167,69 millions d'euros) ;

- d'une dotation complémentaire d'environ 0,9 milliard de francs (137,2 millions d'euros) pour le renouvellement du parc roulant.

En outre, l'Etat consentira un effort d'investissement quinquennal pour la modernisation des gares par la voie de subventions débloquées au fur et à mesure des projets (programme de subventions estimé à 0,5 milliard de francs - soit 76,22 millions d'euros).

Ce processus de régionalisation ferroviaire implique en fait un engagement financier des régions allant au - delà des compensations, en particulier dans le domaine du matériel roulant où les besoins sont considérables. Le matériel mobilisé actuellement par la SNCF peut être estimé (en coût de renouvellement actuel) à environ 45 milliards de francs (soit 6,86 milliards d'euros). Or ce matériel est vétuste, une partie est louée par le secteur « grandes lignes » de la SNCF au secteur des services régionaux de voyageurs, tandis que le trafic augmente ainsi que les exigences des clients. Les efforts d'investissement à venir vont être considérables et il sera difficile de les étaler dans le temps.

Par ailleurs, l'effort des collectivités locales se poursuivra pour l'amélioration des gares et sera sollicité pour le TGV.

Enfin, il faut rappeler que les transports express régionaux, qui font 25 % du trafic ferroviaire, ne payent que 8 % des redevances à Réseau ferré de France, situation qui pourrait être remise en cause.

8. Les ports non autonomes relevant de l'Etat

Suivant leur nature, les ports français relèvent d'autorités publiques différentes. L'Etat est responsable à la fois des ports autonomes, qui sont nos ports principaux ayant le statut d'établissements publics et des ports d'intérêt national (PIN) qui sont des ports non autonomes relevant de l'Etat. Les autres ports non autonomes relèvent soit des départements, pour les ports de pêche ou de commerce, soit des communes ou regroupements de communes pour les ports de plaisance.

Les PIN ont tous fait l'objet d'une concession d'outillage public aux Chambres de commerce et d'industrie sauf celui de Lorient concédé à une SEM.

Pour ces ports, la maîtrise d'ouvrage des infrastructures appartient à l'Etat. En règle générale, la participation financière de l'Etat aux travaux d'infrastructure, s'agissant d'investissements d'un coût inférieur à celui des ports autonomes et mobilisant largement les fonds du FEDER, est de l'ordre d'un tiers du montant de la dépense. Le complément est constitué par des fonds de concours du concessionnaire de l'outillage public, éventuellement relayés par les collectivités locales intéressées.

Pour les travaux de grosses réparations, l'Etat participe généralement à hauteur de 50 %.

Les investissements de superstructures sont entièrement à la charge du concessionnaire de l'outillage public.

Pour l'ensemble de ses participations financières aux travaux d'infrastructure et de grosses réparations des PIN, l'Etat a prévu 170 millions de francs (25,92 millions d'euros) d'autorisations de programme en 2000 et 170 millions de francs (25,92 millions d'euros) d'autorisations de programme

dans la loi de finances initiale 2001. Pour la première fois, les contrats de Plan 2000 - 2006 incluent un volet portuaire qui sécurise les investissements jusqu'en 2006.

Par ailleurs, l'Etat a la charge de l'entretien des installations d'infrastructures existantes. Une participation financière du concessionnaire de l'outillage public, qui perçoit par ailleurs les droits de port sur le navire et la marchandise, est généralement demandée pour couvrir, en complément de la part de l'Etat, les dépenses d'entretien. Le cas échéant, s'y ajoutent les participations des collectivités locales concernées.

La dotation budgétaire correspondante est inscrite sur le chapitre 35-34 (hors coûts de personnel affecté à l'entretien). Dans la loi de finances initiale pour 2001, la dotation prévue de ce chapitre, qui était de 43 millions de francs (6,56 millions d'euros) en 2000, a été réévaluée, pour atteindre 69,5 millions de francs (10,52 millions d'euros) en 2001, afin de prendre en compte les réels besoins d'entretien et d'exploitation des ports d'intérêt national, en intégrant les effets de la réforme du dragage.

Enfin, si le transfert de compétences en matière de PIN a lieu, une partie des personnels des services maritimes (qui englobent environ 3 000 agents y compris les services des phares et balises) pourraient être transférés ou mis à disposition des régions. En effet au-delà du suivi des PIN et de leurs infrastructures, ces services ont des attributions complémentaires relatives au littoral et à certaines voies navigables.

Les risques financiers d'exploitation des PIN sont actuellement à la charge des concessionnaires (essentiellement les chambres de commerce et d'industrie). Si les régions, en cas de transfert de compétences, souhaitaient transférer les concessions à des SEM, elles seraient alors susceptibles d'encourir les risques financiers s'y rapportant.

Par ailleurs, la Commission Européenne demande d'isoler, dans la comptabilité des chambres de commerce et d'industrie, les comptes des ports de façon à favoriser la mise en concurrence de certaines activités. Dans cette perspective, si les comptes des ports devaient se révéler déficitaires, les régions pourraient plus facilement être sollicitées.

9. Les équipements multimodaux

Les équipements multimodaux sont constitués par des plate-formes d'échange de marchandises entre modes de transport différents : routes, voies ferrées, voies navigables, ports.

Il n'existe pas de compétence générale de l'Etat sur les équipements multimodaux si ce n'est dans la définition des infrastructures subventionnées. En ce qui concerne la propriété des terrains, les voies d'accès, les matériels et équipements, l'entretien et la gestion, on est confronté aux cas de figure les plus divers.

Les interventions financières de l'Etat en matière d'équipements multimodaux concernent essentiellement les transports combinés rail - route. Elles consistent d'abord en une subvention de fonctionnement versée à la SNCF au titre du déficit des transports combinés, s'élevant à 620 millions de francs

(soit 94,52 millions d'euros) dans le PLFI 2001 (titre II, chapitre 4541 article 10), ensuite en des subventions d'études de 2 millions de francs (soit 0,30 million d'euros) prélevées sur les 8 millions de francs (soit 1,22 million d'euros) de l'article 80 du chapitre 5347 du titre V.

10. Les investissements hospitaliers

La Commission pour l'avenir de la décentralisation préconise de décentraliser au niveau des régions les attributions de l'Etat relatives à l'équipement hospitalier et non celles relatives aux dotations de fonctionnement et aux tarifs.

Les investissements des établissements publics hospitaliers (426 775 de lits en 1998) se sont élevés en 1998 à 26,5 milliards de francs (soit 3,96 milliards d'euros) dont 16,5 milliards de francs (soit 2,44 milliards d'euros) d'investissements directs et 7,8 milliards de francs (soit 1,07 milliard d'euros) de remboursement d'emprunts. Ces investissements s'accroissent régulièrement et s'élevaient à 23,9 milliards de francs (soit 3,51 milliards d'euros) en 1995.

Les subventions et participations occupent une place modeste dans le financement de ces investissements : en 1998, elles s'élevaient à 1,2 milliard de francs (soit 182,94 millions d'euros) en recul par rapport aux années antérieures (1,5 milliard en 1995 - soit 228,67 millions d'euros). Au sein de cette rubrique de financement, les subventions d'Etat aux équipements sanitaires (chapitre 66-11 articles 10 et 20) ont progressivement décliné alors que l'aide du FIMHO (Fonds d'intervention pour la modernisation des Hôpitaux, chapitre 66-12) s'est affirmée à partir de 1998 pour aider la restructuration du secteur hospitalier.

Le recours aux emprunts des établissements ne cesse de s'accroître : il est passé de 5,8 milliards de francs (soit 884,20 millions d'euros) en 1995 à 8,4 milliards de francs (soit 1,22 milliard d'euros) en 1998, tandis que l'autofinancement brut se stabilise à 14 milliards de francs (soit 2,13 milliards d'euros), mais l'autofinancement disponible pour de nouveaux investissements recule, passant de 5,3 milliards de francs (soit 807,98 millions d'euros) en 1997 à 4,3 milliards de francs (soit 655,53 millions d'euros) en 1998.

En fait les besoins du secteur hospitalier en investissements mobiliers et immobiliers sont importants. En 1998, une étude de SANESCO les évaluait à 90 milliards de francs (soit 13,72 milliards d'euros).

E - L'AMÉLIORATION DU STATUT DE L'ÉLU POURRA CONSTITUER UNE CHARGE FINANCIÈRE SIGNIFICATIVE

1. La probabilité d'une amélioration s'accroît

Le processus de décentralisation a considérablement renforcé les responsabilités des élus locaux et a donc fait apparaître des exigences nouvelles pour l'exercice des mandats locaux. Les impératifs de professionnalisation de la fonction et la nécessité d'élargir et de diversifier l'origine socioprofessionnelle des élus (salariés du secteur privé, femmes, jeunes), les nouvelles compétences qu'il est envisagé de leur transférer dans le cadre d'une deuxième phase de la décentralisation, tout cela milite en faveur de l'amélioration (ou de la création selon les acceptions) du statut de l'élu local.

Dans un récent rapport (juin 2000) au Conseil économique et social sur « *La décentralisation et le citoyen* », Mme Claudette Brunet-Léchenault rappelle que les lois de décentralisation avaient expressément prévu l'édiction d'un texte sur le statut de l' élu local mais que la loi du 3 février 1992 relative à l'exercice des mandats locaux (modifiée par la loi du 6 avril 2000) reste très insuffisante et rejette d'ailleurs toute référence à la notion même de statut. Elle rappelle les suggestions des auteurs du Livre blanc sur la décentralisation de 1996 et celles de 1999 du 82^e Congrès de l'AMF.

Ce rapport a donné lieu à un avis du Conseil économique et social adopté le 21 juin 2000 qui préconise des mesures pour :

- la disponibilité des élus ;
- leur droit à la formation ;
- leur protection sociale ;
- leur régime indemnitaire ;
- leur droit au retour à l'emploi.

Dans cette perspective, un avant-projet de loi sur la « *démocratie de proximité* », aujourd'hui prêt à être déposé au parlement, prévoit de renforcer le statut de l' élu sur l'allocation de fin de mandat, les frais de garde d'enfant et les crédits d'heures.

2. La charge financière peut être lourde

Même si la situation des quelque 500 000 élus locaux est très différente et n'appelle pas les mêmes mesures, on imagine l'ampleur du problème.

Dans un rapport approfondi au gouvernement déposé le 29 janvier 1982, Monsieur Marcel Debarge chiffrait les différentes mesures afférentes à un statut de l' élu local à 10 milliards de francs par an (soit 1,52 milliard d'euros). Même en déduisant le coût des mesures prises depuis, l'actualisation de cette somme montre l'enjeu financier.

Une récente proposition de loi du sénat prévoit différentes améliorations de la situation des élus, notamment une revalorisation des indemnités des adjoints aux maires et des responsables d'EPCI dont l'évaluation s'élève à 1,7 milliard de francs (soit 259,16 millions d'euros), d'après le ministère de l'Intérieur.

On voit mal l'Etat prendre en charge ces dépenses dans le contexte actuel de freinage des dépenses budgétaires.

F - LE PARC DE LOGEMENTS SOCIAUX PRÉSENTE DES RISQUES POTENTIELS

Les finances des collectivités territoriales peuvent être plus ou moins affectées par la situation financière et les difficultés de leurs satellites, sociétés ou établissements publics. Il est apparu utile d'apporter un éclairage prospectif sur un secteur important, celui du logement social.

Les collectivités territoriales y sont très largement engagées, non seulement en raison de leur tutelle directe sur certains organismes (offices HLM, sociétés d'économie mixte (SEM) immobilières) et des garanties d'emprunt accordées mais aussi en raison de la place importante du logement social dans les villes et

la vie des citoyens. Elles ne peuvent se désintéresser du devenir de tout ou partie de ce patrimoine. Or les facteurs de fragilité de ce secteur ne manquent pas.

Si l'on s'en tient au secteur HLM (3 545 835 logements en janvier 1998) une récente étude de la Caisse des dépôts et consignations (22 février 2001) sur un échantillon d'organismes couvrant 75 % du parc montre qu'après une stabilisation en 1996 et 1997 à 7,7 % des loyers, la marge d'autofinancement remonte à 8,7 % des loyers en 1998 pour passer à 9 % en 1999. En fonction de certaines hypothèses modérées (légère reprise de la construction à 66 000 logements par an, taux de progression des loyers à 1,6 % par an, taux d'inflation à 1,25 % l'an, progression annuelle de 2 % des frais de gestion et de 3 % pour la TFPB, effort accru de dépenses de gros entretien et de grosses réparations) les projections réalisées dans le cadre de cette étude pour la période 2000 - 2013 montrent, dans le scénario central, que l'autofinancement se détériore de façon continue jusqu'en 2001 puis se redresse en continu, mais à un rythme lent, sans retrouver en 2013, où il atteint 6,5 %, son niveau de 1999. Les variantes au scénario central montrent qu'un taux de vacance de 1 % supplémentaire fait baisser l'autofinancement rapporté aux loyers de 1,4 point sur la période et qu'un taux de TFPB de 1 % de plus, fait baisser le ratio de 1,9 %.

Ces simulations montrent bien la fragilité de cet équilibre financier, notamment le rôle crucial du taux de vacance. Or plusieurs facteurs incitent à demeurer vigilant dans ce domaine :

- le taux de mobilité dans le secteur HLM n'a cessé de s'accroître depuis 1992 passant de 10,1 % à 12,4 % en 1998 (pour les sociétés anonymes il a été de 13,2 % en 1999) ;
- le taux de vacance en fin d'année après plusieurs années de stabilité à 1,3 % entre 1991 et 1995 remonte régulièrement et atteint 2,1 % en 1998 ;
- le dernier recensement vient de montrer que les français sont de plus en plus mobiles ;
- l'embellie économique devrait favoriser la relance de l'accession sociale ;
- la crise de certains quartiers pourrait accélérer l'obsolescence non pas technique mais sociale de nombreux ensembles HLM ;
- le rythme des démolitions, dans le cadre de la politique de la ville, va demeurer relativement modéré (il devrait passer progressivement de 5 000 à 10 000 en quelques années).

Les risques financiers ne sont pas négligeables. Les encours de prêt des organismes HLM voisinent les 450 milliards de francs (soit 68,6 milliards d'euros), dont une large part est garantie par les communes et les départements. La masse des loyers s'élève à 77,2 milliards de francs (soit 11,74 milliards d'euros) pour les bailleurs d'HLM.

Il faut ajouter que les offices d'HLM (établissements publics locaux) représentent 56 % environ du parc HLM et ont un taux de vacance plus élevé que les sociétés anonymes (en début 1998 3,5 % contre 2,6 %). Enfin certaines

régions semblent plus exposées que d'autres : le taux de vacance atteint au début 1998 4,6 % en Midi Pyrénées, 4,9 % en Bourgogne, 4,4 % en PACA, 4 % en Languedoc Roussillon.

G - L'ALLOCATION PERSONNALISÉE À L'AUTONOMIE IMPLIQUE UN EFFORT ACCRU DES DÉPARTEMENTS

La nouvelle allocation personnalisée à l'autonomie (APA), qui va se mettre en place à partir de 2002 en substitution de l'actuelle prestation dépendance, sera ouverte à l'ensemble des personnes âgées dépendantes mais modulée suivant le degré de dépendance et le niveau de revenu.

Ce sont les départements qui géreront l'APA. En régime de croisière (2004), le coût de l'APA devrait atteindre 23 milliards de francs (soit 3,51 milliards d'euros). Les deux premières années, le coût devrait se situer entre 15 et 17 milliards de francs (soit entre 2,29 et 2,59 milliards d'euros). Les départements devraient, dès 2002, prendre en charge 11 milliards de francs (1,68 milliard d'euros) soit, par rapport à leur charge actuelle pour la prestation dépendance, un effort budgétaire supplémentaire de 2,5 milliards de francs (soit 381,12 millions d'euros). Le solde sera partagé entre la CSG (environ 5 milliards de francs - (soit 762,25 millions d'euros)) et les caisses de sécurité sociale à travers un fonds d'action sociale en faveur des personnes âgées (0,5 milliard de francs - 76,22 millions d'euros). La répartition de l'effort financier lors de la montée en régime de l'APA pourrait aggraver la charge des départements.

II - DE NOMBREUX FACTEURS JOUANT DE FAÇON CONTRADICTOIRE PÈSERONT GLOBALEMENT SUR LES RECETTES

Certains facteurs font peser des risques sur les ressources des collectivités territoriales, il s'agit de ceux contribuant à la fragilité de l'autonomie fiscale et de ceux liés aux contraintes de l'Etat.

D'autres facteurs peuvent dans certaines conditions ouvrir des perspectives nouvelles : que ce soient les transferts d'autonomie, la progression de la contractualisation ou la poursuite de la croissance économique.

A - LA FRAGILITÉ DE L'AUTONOMIE FISCALE

La fragilisation de l'autonomie fiscale locale procède à la fois des défauts actuels des impôts locaux et du recul persistant des responsables politiques devant leur réforme, de la faible conscience des nouveaux impératifs de régulation globale des finances publiques, des tentations de la spécialisation et des perspectives de compensation des transferts de compétence.

1. Les défauts actuels des impôts locaux

Presque tous les impôts locaux actuels présentent des faiblesses, pour certains liées à leur nature mais pour la plupart aggravées par l'ajournement des réformes.

1.1. Peut-on sauver la taxe d'habitation ?

La notion de valeur locative sur laquelle est assise la taxe d'habitation est une notion complexe, établie, actualisée et revalorisée suivant une procédure tout aussi complexe. Elle n'a pas de rapport très clair avec les loyers constatés sur le marché, qui eux mêmes, en raison des différentes réglementations existant dans ce domaine, ne reflètent pas la valeur d'usage des logements. Par ailleurs, la valeur locative sur laquelle se fonde la taxe d'habitation aujourd'hui n'a pas été révisée (pour les logements existants à cette date) depuis 1970, ni actualisée depuis 1980. Seuls des coefficients annuels de revalorisation ont été appliqués à partir de 1981.

Les mesures de l'année 2000, avec la suppression pour tous les redevables de la part régionale et le dispositif unifié de plafonnement de la cotisation en fonction du revenu pour les seuls contribuables répondant à certains plafonds de ressources, tout en permettant de simplifier le dispositif d'aide et de rendre la taxe moins douloureuse, ne répondent pas à l'ensemble des problèmes posés par la non révision des bases et la nature même de ces bases.

Malgré les mesures prises de très nombreuses inégalités demeurent :

- des inégalités entre contribuables d'une même commune : pour ceux qui sont au-dessus du revenu pris en compte pour le plafonnement de la cotisation (à 4,3 % du revenu) ou pour ceux qui sont en dessous des plafonds dont l'effort n'excède pas 4,3 % ;
- des inégalités entre contribuables de communes différentes (au-delà des différences de taux) liées aux disparités de calcul des bases ;
- des inégalités entre collectivités répercutées dans les dotations à travers les critères de potentiel fiscal et d'effort fiscal, inégalités qui risquent de s'alourdir si la péréquation progresse et avec elle le poids des deux critères.

Par ailleurs demeure une large incompréhension devant l'obscurité des bases et de leur mode de calcul ainsi que face à la complexité du dégrèvement.

Enfin sur 23,36 millions de redevables, 5,4 millions ne payent rien et 6,7 millions ne payent pas l'impôt complet, ce qui pose le problème du lien fiscal local.

Ainsi, pour Monsieur Jean-Pierre Fourcade (audition du 4 octobre 2000), la taxe d'habitation est actuellement un impôt obsolète, mal réparti, reposant sur des valeurs locatives qui datent de vingt ou trente ans et qui sont souvent injustes. Si l'on garde cette fiscalité autonome, il faut la modifier, la moderniser et changer les valeurs locatives. Il faut par exemple revoir l'écart - estimé à 25 % - dans l'évaluation des maisons individuelles par rapport aux appartements, qui pénalise notamment les locataires d'HLM habitant des immeubles récents, plus lourdement taxés que les habitants de maisons anciennes.

Mais l'incapacité, depuis de longues années, à réviser ces valeurs locatives conduit à s'interroger sur la voie à suivre : celle d'une impossible réforme ou celle du recours à un nouvel impôt, plus conforme aux exigences de justice et de transparence.

1.2. La TFPB est menacée par la non révision des bases

La TFPB est l'impôt local le moins contesté. Un indice qui ne trompe pas : contrairement aux autres impôts locaux amputés de façon croissante par les exonérations et les dégrèvements (signes d'inadaptation ou de pressions politiques), la part de la prise en charge par l'Etat de cet impôt n'a cessé de reculer, passant de 23 % en 1980 à 4 % en 1998 (incluant compensations d'exonérations et dégrèvements).

Cet impôt occupe une part croissante dans la fiscalité locale et c'est celui dont les bases et le produit ont évolué le plus vite. Entre 1990 et 2000, les bases de la TFPB ont crû de 59,6 % contre 54,9 % pour la TP et 28,9 % pour la taxe d'habitation.

Or la non révision des bases depuis 1970 le rend de moins en moins équitable entre contribuables (ménages ou entreprises) et entre collectivités (via le potentiel fiscal et l'effort fiscal).

Le blocage politique sur la révision des bases procède autant des transferts de charges directs entre contribuables et indirects entre collectivités (via la répartition des dotations prenant en compte les nouveaux potentiels fiscaux) que du cumul des effets de la TFPB à ceux de la taxe d'habitation et de l'obscurité du mécanisme de calcul des bases.

La dissociation des problèmes de la TFPB et de la taxe d'habitation pourrait déjà atténuer les résistances.

1.3. L'extinction de la TFPNB est-elle programmée ?

La TFPNB ne pèse plus que 5,27 milliards de francs (soit 803,41 millions d'euros) en 1999, toutes collectivités confondues, soit 1,7 % des quatre taxes directes locales.

Ses bases archaïques et non révisées depuis 1961 ne sauraient constituer un substitut valable à une taxation économique des entreprises agricoles.

La suppression des parts régionales en 1993 et départementales à partir de 1996 préfigure-t-elle une suppression pure et simple de l'impôt ou sa disparition au profit d'une autre fiscalité relative au secteur agricole ?

1.4. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères est asphyxiée par la hausse des coûts

Les coûts relatifs à la collecte et au traitement des déchets ne cessent de croître au fur et à mesure que les normes de sécurité, d'économie et de protection de l'environnement progressent.

Jusqu'ici, dans les communes ayant opté pour la TEOM (en 1999, 48,5 % des communes représentant 76,6 % de la population), la taxe a connu une croissance très rapide.

Or cette taxe se caractérise par son injustice et sa rigidité. L'injustice tient au fait que la charge de l'impôt est répartie en fonction des valeurs locatives non révisées depuis 1970, mais aussi que l'on ne sépare pas les ménages et les activités (restaurants, commerces, etc.) alors que les dépenses occasionnées pour la collectivité ne sont pas les mêmes. Par ailleurs, la collectivité ne dispose de

presque aucune marge de manœuvre pour moduler la taxe suivant les contribuables (revenu, composition du ménage).

Dès lors, il ne semble pas probable que les collectivités pourront continuer à répercuter sur cette taxe le coût réel des services en constante augmentation.

1.5. *Va-t-on supprimer la taxe professionnelle ?*

La suppression graduelle en cinq ans de la part de l'assiette de la taxe professionnelle calculée sur les salaires, décidée par la loi de finances pour 1999, ne rend pas la base de cet impôt plus équitable et rationnelle. La pression fiscale se concentre sur les immobilisations corporelles de façon cumulative et pénalise certains secteurs ainsi que l'effort d'investissement, sans que la capacité contributive réelle des entreprises soit prise en compte.

Dès lors, on imagine bien la montée des critiques et la suppression progressive de cette taxe en commençant par la régression de la composante « équipements et matériels » suivant un scénario décrit par Messieurs Alain Guengant et Jean-Michel Ualdebordé dans un article de l'annuaire des collectivités locales de 1999. Les bases se réduiraient alors aux valeurs locatives des constructions et des terrains et l'on pourrait envisager une fusion avec les impôts fonciers.

L'autre scénario envisagé serait celui d'un rétrécissement progressif du tunnel constitué par la cotisation minimale et le plafond de cotisation, tous les deux calculés par rapport à la valeur ajoutée de l'entreprise pour aboutir en fin de course à un impôt national à taux unique assis sur la valeur ajoutée. Ce scénario ne semble pas pour l'instant le plus probable car le relèvement de la cotisation minimale au-dessus du 1,5 % actuel serait difficilement accepté et l'abaissement à 1,5 % du plafond trop coûteux pour l'Etat. En cas de solution intermédiaire, plus l'Etat récupérerait, grâce à la cotisation minimum, sa compensation pour l'abaissement du plafond, plus ce serait douloureux pour les entreprises au minimum. Par ailleurs, la nationalisation du taux pourrait aboutir à une nationalisation du produit et à la suppression de la taxe professionnelle comme impôt local, situation que connaît la Grande-Bretagne avec l'« *uniform business rate* ».

Les droits de mutation pourraient être remis en question.

Sont ici visés le droit départemental d'enregistrement, la taxe départementale de publicité foncière et la taxe communale additionnelle aux droits de mutation.

De nombreux économistes contestent le bien fondé de ces impôts dont les inconvénients sont bien connus :

- impact inflationniste sur le marché immobilier ;
- obstacle à la fluidité de ce marché d'autant plus nécessaire aujourd'hui dans un contexte de mobilité accrue des salariés ;
- rendement très instable et sensible à la conjoncture.

En cas de retournement de conjoncture, de nouvelles amputations ne sont pas exclues pour relancer le marché immobilier et la construction. Ce sont d'abord les départements qui seraient concernés (ces droits de mutation leur ont

rapporté 27 milliards de francs en 1999 - soit 4,12 milliards d'euros) puis les communes (7,2 milliards de francs en 1999 - soit 1,07 milliard d'euros).

2. Les risques de la spécialisation fiscale territoriale

Portée par l'aspiration à une plus grande lisibilité de la fiscalité locale, la progression vers la spécialisation fiscale territoriale comporte des risques non négligeables pour les collectivités territoriales. Nous n'entrerons pas ici dans le débat sur ses avantages et ses inconvénients, qui est renvoyé au chapitre V. Nous nous bornerons à attirer l'attention sur les conséquences et les risques probables liés à cette option.

La spécialisation a été jusqu'ici le vecteur d'amputations fiscales répétées : suppression des parts régionales de TFPNB, de droits de mutation, de taxe d'habitation et suppression de la part départementale de TFPNB. Rien ne prouve qu'il n'en sera pas de même à l'avenir : parts régionales et départementales de TFPB, parts départementales de taxe professionnelle, de taxe d'habitation ou de vignette automobile. La spécialisation risque ainsi de se traduire par un recul de l'autonomie fiscale.

La spécialisation fiscale est en outre susceptible d'engendrer plusieurs facteurs d'instabilité : le risque fiscal accru (dépendance par rapport à un seul impôt principal), le risque financier lié à tout système de dotations de compensation, le risque politique lié aux nombreux transferts de charges entre collectivités, entre contribuables de même catégorie et entre catégories de contribuables sans parler des complexes mécanismes de lissage des effets dans le temps...

3. L'impact des compensations de transferts de compétences

Les transferts possibles de compétences concernent, comme on l'a vu, essentiellement les régions et les départements. Compte tenu du poids respectif des régions (environ 86,7 milliards de francs de recettes en 2000 - soit 13,11 milliards d'euros) et des départements (environ 250,7 milliards de francs de recettes en 2000 - soit 38,11 milliards d'euros), le transfert aura un impact beaucoup plus lourd sur les premières (environ quatre fois plus pour le même montant de transferts).

Pour les régions (sur la base des comptes 1997 dans l'hypothèse d'une réforme de la taxe professionnelle menée à son terme), les impôts locaux directs et indirects (25 milliards de francs - soit 3,81 milliards d'euros) représentent 36 % des recettes totales hors emprunts, qui elles s'élèvent à 69,2 milliards de francs (soit 10,52 milliards d'euros). Si l'on transfère 10 milliards de francs (soit 1,52 milliard d'euros) de dépenses compensées par des dotations, le ratio de la part des impôts locaux par rapport aux recettes tombe à 31,56 %. Pour 15 milliards de francs (soit 2,29 milliards d'euros) de transferts, on tombe à 29,7 % et l'on passe à 28 % pour 20 milliards de francs (soit 3,05 milliards d'euros).

Pour les départements (sur les mêmes bases), les impôts locaux (88,8 milliards de francs - soit 13,42 milliards d'euros) représentent 43 % des recettes globales hors emprunts (qui s'élèvent à 207,9 milliards de francs - soit 31,56 milliards d'euros). Si l'on transfère 10 milliards de francs (soit

1,52 milliard d'euros) de dépenses compensées par des dotations le ratio tombe à 40,75 % et l'on passe à 39,8 % pour 15 milliards de francs (soit 2,29 milliards d'euros).

B - LE POIDS DES CONTRAINTES DE L'ÉTAT

Une double série de préoccupations financières de l'Etat va avoir un impact sur les collectivités locales dans les années à venir. Il s'agit d'abord sur le plan global de respecter les engagements européens de la France sur l'endettement et de répondre à la pression croissante pour une réduction des prélèvements obligatoires. Il s'agit ensuite de régler les contraintes du budget de l'Etat pris en étai entre la volonté de réduire son déficit et son endettement et celle de réduire ses prélèvements. Ces préoccupations débouchent sur un souci légitime de régulation globale des finances publiques et la tentation plus discutable de porter atteinte aux concours dus aux collectivités locales.

1. Le souci de régulation globale des finances publiques impose des limites financières

Comme cela a été expliqué au chapitre III, de nombreux facteurs extérieurs et intérieurs poussent l'Etat français à réduire le niveau des prélèvements obligatoires qui a atteint 45,5 % du PIB en 2000, ce qui situe la France dans le peloton de tête européen. L'Etat essaiera d'entraîner les collectivités locales, voire la Sécurité sociale, dans son effort de réduction. Il a lui-même pris l'initiative d'annoncer dans le programme de stabilité 2000-2004, remis fin 2000 à la Commission européenne, une baisse globale des prélèvements obligatoires de 1 % sur trois ans et a annoncé un plan global de réduction des impôts de 120 milliards de francs (soit 18,29 milliards d'euros) qu'il a déjà engagé en 2000. En prenant l'hypothèse d'une stabilisation du niveau de prélèvements obligatoires des collectivités locales (5,2 % du PIB en 1999 soit 458,6 milliards de francs - soit 69,82 milliards d'euros) à champ de compétences inchangé, cela laisse une marge de manœuvre liée à la croissance du PIB. Pour 3 % de croissance, cette marge représente pour les collectivités locales environ 14 milliards de francs (soit 2,13 milliards d'euros).

Il existe une autre contrainte, celle relative au niveau d'endettement public. Celui-ci, selon le traité de Maastricht, ne peut globalement dépasser 60 % du PIB. L'objectif n'a été atteint en 1997 par la France que grâce à la capacité de financement dégagée par les collectivités territoriales à partir de 1996 mais une relance des investissements locaux n'est pas à exclure comme on l'a vu et elle pourrait rapidement inverser la situation en créant un besoin de financement et un accroissement de l'endettement. L'endettement des collectivités territoriales est estimé pour 1999 à 539,4 milliards de francs (soit 82,17 milliards d'euros). Le désendettement de cette année-là s'élève à environ 10 milliards de francs (soit 1,52 milliard d'euros). L'an 2000 a été marqué par une progression rapide des dépenses d'investissement des collectivités locales (218 milliards de francs (soit 33,23 milliards d'euros), + 8,5 %). La situation semble se stabiliser en 2001 (+ 2,3 %) mais une relance serait de nature à regonfler rapidement le niveau d'endettement et poserait aussitôt le problème de la répartition des disciplines d'endettement entre l'Etat et les collectivités territoriales. On pourrait

imaginer que l'Etat se fixe un objectif de désendettement et dégage une marge significative pour les collectivités.

2. La montée des concours les rend plus vulnérables

2.1. Les vecteurs de la croissance des concours

Plusieurs facteurs sont susceptibles de jouer dans les années à venir.

Si le recul devant la réforme de la fiscalité locale se confirme ainsi que le souci d'atténuer le poids de l'impôt local pour les ménages ou les entreprises, le contribuable national sera de nouveau sollicité.

Les probables transferts de compétences et les compensations accordées ne seront vraisemblablement pas une opération neutre pour le budget de l'Etat. Cette fois on peut penser que les collectivités territoriales ne se contenteront pas de reprendre en compensation l'équivalent des dépenses de l'Etat constatées au moment du transfert. Une négociation serrée est probable, notamment pour le secteur des équipements où sera revendiquée la remise à niveau nécessaire pour les gros travaux et l'entretien.

La montée inéluctable de l'intercommunalité et son accompagnement financier ne pourront se poursuivre au détriment des dotations de péréquations comme en 2001. On peut imaginer une ponction sur les dotations forfaitaires mais aussi un partage de l'effort par un abondement de la DGF par l'Etat.

La relance des investissements locaux va mécaniquement gonfler le Fonds de compensation de la TVA même si en fait il s'agit dans ce cas d'une opération compensée.

2.2. Les concours de plus en plus perçus comme une dépense de l'Etat banalisée

L'essentiel des concours de l'Etat aux collectivités territoriales, y compris la DGF, sont en fait des compensations soit de ressources fiscales perdues à un moment ou un autre de l'histoire soit de transferts de compétences. On peut considérer qu'il s'agit de ressources qui devraient être intangibles et évoluant suivant une règle économique objective.

Or leur croissance continue dans le budget de l'Etat, qui s'explique essentiellement par le recul devant la réforme de la fiscalité locale et des mécanismes de péréquation, a fini par les faire entrer dans la problématique de réduction du déficit budgétaire, leur encadrement étant destiné à les soumettre à un rythme de progression proche des autres dépenses de l'Etat.

3. Il existe différentes perspectives de régulation des concours

Les différents mécanismes de régulation ne sont pas incompatibles entre eux et sont déjà en cours.

3.1. Le verrouillage des concours

Le traitement de l'amputation progressive des bases de la taxe professionnelle de sa partie salariale montre la voie : d'entrée de jeu, la compensation est forfaitisée au niveau des bases perdues en 1999 et du taux de 1998 et elle sera intégrée dans la DGF dès la fin du processus de suppression de

la part salariale en 2004. Il est prévisible que la tentation d'intégrer dans l'enveloppe normée les différentes compensations d'exonérations sera de plus en plus forte et que le vieux processus de transformation des dégrèvements en compensations d'exonération (en figeant d'abord les bases, puis les taux) se poursuivra.

Le gonflement de l'enveloppe normée par intégration des différents concours va poser encore plus fortement le problème de son indexation et de la variable d'ajustement car la DCTP, au rythme d'ajustement actuel, sera vite épuisée. L'enveloppe normée s'élève en 2001 à 167 milliards de francs (soit 25,46 milliards d'euros) et la variable d'ajustement DCTP à 11,2 milliards de francs (soit 1,68 milliard d'euros). Un décalage de 1 % entre le rythme de croissance des différentes dotations et la norme fixée pour l'enveloppe se traduit par une contraction de la DCTP de 1,56 milliard de francs (soit 237,82 millions d'euros). En outre la DCTP est mise à contribution pour abonder la dotation de l'intercommunalité.

3.2. La remise en cause des droits acquis

Il est probable que la montée de l'intercommunalité, l'exigence croissante de péréquation et les impératifs budgétaires vont conduire l'Etat à remettre en cause les droits acquis. Les dotations forfaitaires au sein de la DGF pourraient être mises à contribution, voire les dotations de compensation des exonérations.

C - LE DÉVELOPPEMENT PRÉVISIBLE DES TRANSFERTS D'AUTONOMIE FINANCIÈRE

Ces transferts pourront s'opérer à travers trois canaux principaux : l'intercommunalité, la péréquation et la concurrence territoriale.

1. La montée de l'intercommunalité

La loi du 12 juillet 1999 a déclenché un mouvement qui ne va pas s'arrêter.

Fin 2001, l'intercommunalité à fiscalité propre regroupait environ les 2/3 de la population française. Les communautés urbaines et les communautés d'agglomération représentaient 17,7 millions d'habitants. Les communautés d'agglomération couvrent déjà les 2/3 des aires urbaines de plus de 50 000 habitants visées par la loi du 12 juillet 1999 et 59 départements sur les 79 concernés. Le mouvement gagne l'Île-de-France et l'outre-mer. On peut imaginer à échéance de la fin du prochain mandat municipal (2007) une généralisation de l'intercommunalité à tout le territoire.

Ce mouvement s'accompagne d'une clarification et d'une simplification. Les communautés de ville lancées en 1992 ont déjà disparu. Les districts doivent aussi disparaître : en 2000, 40 ont été supprimés, il en reste 241 à transformer. Parallèlement au regroupement des communes au sein des trois grandes catégories de communautés, on va assister à la disparition d'un nombre important des 18 000 syndicats intercommunaux actuels. La Commission pour l'avenir de la décentralisation, présidée par Monsieur Pierre Mauroy, préconise à terme de réserver l'adhésion aux syndicats aux seules intercommunalités à fiscalité propre.

On peut prévoir, qu'au-delà de la simplification et de l'extension de la couverture du territoire, l'intercommunalité va se renforcer à trois niveaux : la

TPU va gagner du terrain (début 2000, elle couvrait déjà 12,6 millions d'habitants) les compétences déléguées vont s'étendre, la taille des groupements va s'accroître (le nombre moyen d'habitants regroupés par les communautés d'agglomération créées en 1999 était de 119 000, pour celles constituées en 2000, on est passé à 136 000).

Tout cela aura des conséquences financières non négligeables :

- l'harmonisation des taux de taxe professionnelle au sein de groupements et entre les groupements (le regroupement des communes gommant les plus fortes disparités) ;
- le développement de la péréquation financière par une mutualisation croissante des dépenses (en raison du développement des transferts de compétences), par la redistribution de ressources via la dotation de solidarité communautaire, par la non actualisation du reversement de taxe professionnelle antérieurement perçue à chaque commune ;
- la rationalisation des investissements en supprimant les gaspillages et surcapacités ;
- la rationalisation de la gestion qui devrait à terme engendrer des économies de fonctionnement.

2. Les progrès de la péréquation

La nécessité de développer la péréquation financière entre collectivités territoriales est reconnue désormais par les responsables politiques et administratifs de tous les bords. Le rapport de la Commission pour l'avenir de la décentralisation, le rapport présenté par Monsieur Gilles Carrez au Comité des finances locales en juillet 2000 ou le rapport du Sénat « *Pour une République territoriale* » vont tous dans ce sens. Plusieurs facteurs expliquent cette convergence :

- l'approfondissement de la crise urbaine et des fractures territoriales ;
- la prise de conscience que la péréquation est la contrepartie nécessaire de l'autonomie fiscale ;
- l'analyse critique des mécanismes actuels de péréquation notamment par l'Observatoire des finances locales et par le Commissariat général au Plan.

Au-delà de cette apparente unanimité, l'obstacle essentiel demeure le financement de la péréquation. De nombreux élus réclament une augmentation *ad hoc* des dotations de l'Etat. Celui-ci ne semble pas disposé à aller dans ce sens. Ainsi pour les dotations 2001, malgré une forte progression de la DGF, la forte croissance de l'enveloppe destinée à l'intercommunalité a empêché les dotations de péréquation (DSU-DSR) de progresser comme elles l'avaient fait entre 1997 et 2000 (+ 74,1 % pour la dotation de solidarité rurale (DSR) bourgs-centres, + 38 % pour la DSR péréquation). En effet on n'a pas osé toucher aux dotations forfaitaires. La DSU va donc stagner en 2001. Il ne semble pas probable, compte tenu des contraintes du budget de l'Etat, que les progrès de la péréquation puissent se faire essentiellement par dotations complémentaires. La pression sur les dotations forfaitaires et les compensations d'exonérations va

donc s'en trouver accrue. De même pourraient être intensifiés les mécanismes de péréquation horizontaux notamment ceux liés à la taxe professionnelle.

3. L'accroissement de la concurrence territoriale

Nous avons déjà montré (chapitre III) les mécanismes par lesquels se développait la concurrence territoriale entre collectivités pour garder ou attirer les habitants et les activités. Ce processus est vrai aussi bien au niveau international qu'au niveau national. Le recensement de 1999 a montré, en ce qui concerne la population, l'importance des flux migratoires internes, qui expliquent l'essentiel des variations de population des communes au-delà des aspects purement démographiques (cf. A. Coutière et A. Profit dans la lettre économique de la Caisse des dépôts et consignations de mars 2000).

Il y a tout lieu de penser que le retour de la croissance, la relance de la création d'entreprises (constatée en 2000), l'euro, l'intégration économique croissante en Europe, vont intensifier la concurrence et la mobilité avec ce que cela implique au niveau des transferts de bases fiscales, des dotations d'Etat mais aussi (comme on l'a vu dans la première partie de ce chapitre) des charges d'accueil et de service.

Paradoxalement, on constate que les niveaux de pression fiscale élevés dans le sud de la France n'ont pas eu d'impact sur les flux migratoires et que ceux-ci y ont été particulièrement élevés. De même pour les entreprises : les zones du territoire correspondant aux niveaux de pression fiscale les plus élevés sont également celles où les flux migratoires positifs sont les plus importants (cf. l'étude citée ci-dessus).

On peut penser que la concurrence territoriale se développera surtout sur d'autres terrains que celui de la pression fiscale. D'ailleurs l'intercommunalité devrait atténuer les différences de pression fiscale. Elle devrait par ailleurs aider à répondre à la concurrence sur le niveau des services.

D - LES PROGRÈS DE LA CONTRACTUALISATION

La contractualisation entre collectivités publiques est devenue un mode d'intervention moderne de plus en plus répandu. Elle continuera à se développer dans les années à venir tout en se diversifiant.

1. Les vecteurs de développement

Un certain nombre de facteurs qui ont poussé à la contractualisation comme mode d'intervention des collectivités publiques vont continuer à jouer :

- la conscience croissante de l'interdépendance des domaines d'intervention rend nécessaire la combinaison des compétences ;
- la volonté de développer le dialogue social débouche sur l'interpartenariat ;
- le souci de partager les efforts et de mettre en synergie les moyens joue dans le même sens ;
- enfin la contractualisation est un outil efficace de gestion prévisionnelle et d'action pluriannuelle.

2. Un mouvement largement engagé pour les années à venir

Les collectivités publiques sont d'ores et déjà prises dans un réseau pluriannuel d'engagements qui va se décliner et s'approfondir. Les contrats de plan Etat-régions (2000-2007) vont mobiliser des moyens importants dans la période à venir (entre 2000 et 2006 au seul titre des deux partenaires principaux, ils mobilisent 231,5 milliards de francs soit 35,22 milliards d'euros). Ils ont vocation à s'élargir à de nouveaux partenaires publics ou privés (Union européenne, départements, EPCI, communes, établissements publics, associations etc.). Ils seront en particulier déclinés pour 25 % de leurs moyens dans un volet territorial destiné à favoriser les projets de contrats de pays, de contrats d'agglomération ou de contrats de ville, eux-mêmes promus par la politique de la ville.

3. Des voies nouvelles

Les transferts de compétence de l'Etat vers les autres collectivités vont normalement réduire le champ de contractualisation de l'Etat.

Mais parallèlement l'intercommunalité, les compétences nouvelles transférées par l'Etat, l'expérimentation territoriale, la remise en cause du cloisonnement entre catégories de collectivités territoriales et les nouveaux modes de gestion prévisionnelle vont favoriser la naissance ou le développement de nouvelles formes de contractualisation. On peut ainsi prévoir le développement :

- des conventions transfrontalières ;
- de l'interrégionalité ;
- de l'interdépartementalité ;
- des compétences transférées contractuellement : des régions vers les départements (gestion des lycées par exemple), des départements vers les agglomérations (action et aide sociale), des conventions pluriannuelles avec les organismes de logement social, les associations, etc.

Ce vaste mouvement est de nature à rendre encore plus indispensable la gestion prévisionnelle mais aussi l'autonomie financière et fiscale. En effet, toutes ces démarches contractuelles impliquent des engagement pluriannuels et la capacité de mobiliser des moyens parfois exceptionnels.

E - LES EFFETS DE LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE

On ne peut les mesurer précisément mais on ne saurait les ignorer car leur impact sera conséquent.

1. Des marges de manœuvre fiscale

Même en se situant dans une perspective de rigueur sur le niveau des prélèvements obligatoires (stabilisation, voire légère décreue du niveau atteint par rapport au PIB), la croissance économique va permettre à toutes les collectivités de bénéficier de la croissance des bases.

Ces marges pourront être utilisées en tout ou partie soit pour baisser les taux, soit pour augmenter la péréquation, soit pour favoriser les transferts de charges liés à une réforme fiscale.

2. Le freinage des dépenses sociales

Le recul du chômage et de la pauvreté, l'augmentation des revenus devraient freiner les dépenses sociales (allocations, impayés, aides etc.) surtout pour les départements et les communes.

3. La meilleure santé des satellites

Le contexte économique devrait favoriser la santé financière des différentes entités satellites des collectivités : SEM, établissements publics, organismes de logement social, concessions aux risques de la collectivité, entreprises ou opérations ayant bénéficié de garanties.

Dès lors non seulement les pertes liées à la mise en jeu des garanties ou aux déficits devraient s'en trouver réduites pour l'ensemble des collectivités mais celles-ci devraient pouvoir bénéficier de dividendes, reversements et plus values de cession. Cela concerne surtout les communes et les EPCI.

CHAPITRE V

LES ÉLÉMENTS À PRENDRE EN COMPTE POUR CONFORTER L'AUTONOMIE FINANCIÈRE LOCALE DANS LE RESPECT DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Les éléments de ce chapitre procèdent de l'analyse critique de la situation actuelle des finances locales, de leurs perspectives d'évolution, des contraintes nationales et internationales à prendre en compte. Ils concernent les règles du jeu entre l'Etat et les collectivités, les risques de la recentralisation financière, les perspectives de transformation de la fiscalité locale, la nécessaire évolution des transferts de l'Etat, le rôle essentiel de l'intercommunalité et de la région, la place de la rigueur de gestion. Ces éléments permettent de mieux cerner les réformes possibles pour conforter l'autonomie financière locale dans le respect de l'intérêt général.

I - L'AUTONOMIE FINANCIÈRE APPELLE UNE TRANSFORMATION DES RÈGLES DU JEU DANS LES RELATIONS AVEC L'ETAT

L'ensemble des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales souffre de l'insuffisance d'outils efficaces et de règles du jeu claires et équilibrées. Cela était déjà souligné dans le rapport remis en 1995 au Premier ministre par Monsieur François Delafosse (rapport sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales). Nous examinerons successivement : le système d'information et de concertation, la protection de l'autonomie fiscale, les mécanismes d'évolution des dotations et compensations, les transferts de compétences, la contractualisation et les dépenses « contraintes ».

A - LE SYSTÈME ACTUEL D'INFORMATION ET DE CONCERTATION SUR LES FINANCES LOCALES EST INSUFFISANT

1. Un système d'information à améliorer

Malgré les progrès réels réalisés par la Direction de la comptabilité publique ces dernières années et les efforts de la DGCL ou du Comité des finances locales, le dispositif d'information sur les collectivités locales demeure insuffisant, trop dispersé et son actualisation dans certains domaines est tardive. Il n'existe que certains éléments d'un observatoire des finances locales.

Ils ne permettent pas d'avoir une vision suffisamment complète des finances locales :

- les informations sur le phénomène essentiel, en cours d'affirmation, de l'intercommunalité sont insuffisantes (dépenses de fonctionnement, investissements, nature des ressources, etc.). On n'a pas de vision consolidée des intercommunalités ;
- il n'y a pas de synthèse sur les budgets annexes ;

- il n'y a pas de vision synthétique sur les satellites (SEM, concessions de services publics) : évolution du champ, situation financière, effort d'investissement, etc. ;
- il n'existe pas de vision consolidée de la sphère communale, ce qui serait utile non seulement au niveau de l'analyse globale des finances locales mais aussi au niveau de chaque collectivité pour la gestion financière et l'appréciation des risques voire le rating ;
- il manque des données synthétiques sur le patrimoine et les revenus du patrimoine des collectivités.

Il serait utile d'avoir des informations sur les dépenses, par catégories, avec des fourchettes ou des moyennes de coûts permettant d'avoir des références (benchmarks).

De même, il serait utile d'avoir des informations et des termes de comparaison sur les services tarifés.

Il n'existe pas de suivi systématique de la péréquation financière entre les collectivités et de ses effets.

Sur l'ensemble de ces éléments d'information, des obligations plus larges qu'aujourd'hui devraient être prévues pour les collectivités et les comptables publics. En particulier, pour les collectivités de plus de 10 000 habitants, on pourrait exiger pour elles et leurs satellites (SEM, offices, établissements publics...) des rapports d'activités annuels respectant des formes normalisées, lisibles, qui seraient certifiés par des cabinets privés agréés. Les chambres régionales des comptes pourraient avoir un rôle d'animation de ce réseau de cabinets. Quant au réseau de la comptabilité publique, il pourrait apporter sa contribution en construisant des outils permettant la comparaison. Dans l'avis du Conseil économique et social voté en avril 2001 sur le rapport de M. Claude Martinand (« *La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux* »), il a été suggéré de mettre en place un véritable compte satellite des services publics locaux industriels et commerciaux. Est également préconisée la création d'une Haute autorité des services publics locaux.

Enfin, il manque une vision comparative internationale périodiquement actualisée, en liaison avec le Comité des régions de l'Union européenne.

2. Une absence de concertation institutionnalisée

Les collectivités locales sont unanimes pour réclamer à l'Etat plus de dialogue et un dialogue plus organisé, plus systématique.

Les différents aspects des relations financières avec l'Etat sont gérés de façon morcelée : dotations, péréquation, fiscalité, transferts de compétence, contraintes internationales.

Les décisions pouvant influencer sur un exercice donné ne sont pas prises dans un délai permettant d'en tirer les conséquences dans l'élaboration du budget de l'exercice concerné.

Enfin trop de décisions sont prises sans concertation en amont et sont vécues comme arbitraires.

L'idée d'un pacte républicain, à l'occasion d'une deuxième phase de la décentralisation, pour fixer des règles du jeu pluriannuelles plus rigoureuses dans les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales pourrait répondre aux attentes des élus locaux. De même, une conférence annuelle de la décentralisation, comme le propose la Commission pour l'avenir de la décentralisation, permettrait la mise en œuvre opérationnelle d'un tel pacte. En outre, l'idée que la loi de finances comprenne chaque année un volet « collectivités locales » distinct, isolé permettrait, comme le préconise Monsieur Jean-Pierre Sueur, d'engager un débat au parlement sur les enjeux des finances locales. Enfin, un bilan régulier de la décentralisation devrait être établi et il pourrait être débattu notamment au sein de chaque Conseil économique et social régional ainsi qu'au Conseil économique et social national.

B - L'AUTONOMIE FISCALE N'EST PAS VRAIMENT PROTÉGÉE

1. Imprécisions de la Constitution et du Conseil constitutionnel

Nous avons montré dans le chapitre II que, face à l'absence de texte précis de niveau constitutionnel sur l'autonomie fiscale, la jurisprudence était très prudente et générale. Tout en reconnaissant dans une récente décision (DC n° 2000-432 du 12 juillet 2000) que l'autonomie de gestion des collectivités territoriales impliquait un certain degré d'autonomie fiscale, le Conseil constitutionnel n'a pas pour l'instant précisé quel était le niveau minimum en dessous duquel il ne faudrait pas descendre. Peut-être parce que le bon niveau serait selon lui relatif et dépendrait du contexte : situation financière, évolution des compensations fiscales, autonomie d'emprunt, type de collectivité concerné.

2. Thèse de la dissociation

Certains responsables politiques et administratifs défendent la thèse suivant laquelle l'autonomie financière des collectivités peut se concevoir sans autonomie fiscale ou avec une autonomie fiscale très réduite, à condition que les collectivités bénéficient de ressources suffisantes pour faire face à leurs missions. Ils citent les exemples anglais, allemand et hollandais où l'autonomie fiscale est des plus réduites, sans cependant rappeler que la péréquation est, dans ces pays, très brutale et le nombre de collectivités beaucoup plus réduit.

3. En attente de garantie

Ainsi rien ne garantit les collectivités territoriales contre de nouvelles amputations de leur pouvoir fiscal sauf une nouvelle jurisprudence plus précise du Conseil constitutionnel ou bien un texte de valeur supérieure à une simple loi : une modification de la Constitution ou une loi organique. Un engagement solennel et précis du gouvernement pourrait aussi contribuer à consolider cette autonomie mais uniquement s'il l'accompagne une véritable réforme de la fiscalité locale.

C - LES MÉCANISMES D'ÉVOLUTION DES CONCOURS DE L'ÉTAT SONT INSATISFAISANTS

Les mécanismes d'évolution des concours sont caractérisés par leur complexité, leur instabilité et un certain manque d'objectivité.

1. Une complexité arbitraire

Les différentes dotations faisant partie de l'enveloppe normée ne sont pas toutes soumises à la même indexation. Certaines suivent l'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat (dotations au Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et au Fonds national de péréquation) d'autres celle de la formation brute de capital fixe des administrations publiques (DGE, dotation régionale d'équipement scolaire (DRES), dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC)) mais l'essentiel suit l'indexation de la DGF (évolution des prix de l'année N + 50 % du taux de croissance de l'année (N - 1)). Ces différences d'indexation ne sont pas clairement justifiées et rendent peu lisible l'ensemble.

Le mécanisme des différentes indexations des dotations, combiné avec celui de la règle d'évolution globale de l'enveloppe normée, brouille un peu plus le paysage mais surtout la logique de cette norme d'évolution globale, qui fait participer les collectivités locales à l'effort de réduction du déficit budgétaire de l'Etat plus qu'à la croissance, ne semble pas très justifiée (norme d'évolution limitée à l'évolution des prix + 1/3 du taux de croissance).

En ce qui concerne les compensations d'exonérations et d'allègements fiscaux, on assiste aussi à des variations sur l'année de référence pour les bases ou pour les taux (année N ou (N - 1)). Tout cela devient trop complexe.

2. Une instabilité pénalisante

L'Etat a souvent modifié de façon unilatérale les règles du jeu pour la DGF puis pour l'enveloppe normée à partir de 1996. Dans ce contexte, le risque de nouvelles modifications est fort. L'intégration dans la DGF, à partir de 2004, de la compensation pour suppression de la part « salaires » des bases de taxe professionnelle est d'ailleurs déjà décidée. D'autres compensations d'exonérations pourraient suivre. Cela est pénalisant pour les collectivités territoriales à un double titre : au niveau direct par la perte financière attachée à une évolution moins favorable des concours mais aussi au niveau indirect par une incertitude et une imprévisibilité accrue sur le niveau futur de leurs ressources.

3. Un des facteurs de régulation positif : la réforme

Une voie plus équitable contribuant à la régulation de la croissance des concours de l'Etat peut être trouvée par la réforme. Nous verrons plus loin que la réforme de la fiscalité locale, dans la mesure où elle permettrait d'élargir le champ des contribuables et des bases et de baisser les taux d'imposition, pourrait favoriser la stabilisation ou le recul des exonérations et des dégrèvements. De même, une réelle avancée de la péréquation financière entre collectivités (par le biais de l'intercommunalité et des dotations budgétaires) pourrait permettre de freiner la pression fiscale.

D - LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES NÉCESSITENT DES COMPENSATIONS
ADAPTÉES

A la veille de transferts de compétences probablement substantiels et à la lumière de l'expérience vécue depuis 1982, on peut s'interroger sur les modes de compensation de ces transferts.

1. Les limites de la compensation minimale

La simple dévolution aux collectivités des moyens consacrés par l'Etat à ces compétences à la veille du transfert n'est pas forcément satisfaisante dans le domaine des effectifs, s'ils étaient notoirement insuffisants et dans le domaine des équipements, si s'étaient accumulés des retards en matière d'entretien, de grosses réparations ou de normes pour les bâtiments et infrastructures ou de renouvellement pour les matériels. Dans tous ces cas, on pourrait parler de transferts de charges si la compensation de l'Etat n'était pas adaptée en conséquence.

2. La nécessité d'une indexation objective

Au delà de la dotation de départ se pose le problème de son évolution ultérieure. Certains élus locaux réclament une indexation des dotations de compensation sur l'évolution réelle des dépenses mais ce mode d'indexation consisterait à faire supporter par l'Etat les conséquences des choix locaux, ce qui est contradictoire avec la logique de la décentralisation. On est dès lors obligé de trouver un mode d'évolution répondant à une logique économique et sociale ce qui ramène à une problématique générale commune aux autres concours de l'Etat. On peut aussi envisager une compensation sous la forme d'un transfert de fiscalité.

3. La voie de la compensation fiscale

C'est certainement du côté de la compensation fiscale que se trouve la solution offrant le plus de garanties aux collectivités, soit par préservation de leur pouvoir fiscal, soit au minimum par garantie d'une évolution moins « dépendante » du transfert financier.

Les perspectives de partage ou de transfert d'impôts d'Etat seront analysées (cf. infra) avec les autres perspectives de réforme fiscale.

E - LA CONTRACTUALISATION N'EST PAS GARANTIE

1. Un rôle important

La contractualisation, on l'a vu, occupe une place non négligeable dans les modes de collaboration entre l'Etat et les collectivités territoriales. Entre 2000 et 2006, les contrats de Plan Etat - régions devraient mobiliser, au seul titre des deux partenaires principaux, 231,5 milliards de francs (soit 35,22 milliards d'euros). Des cofinancements sont attendus des autres collectivités locales et de différents partenaires. Par ailleurs, le volet territorial des CPER (25 % des crédits) devra se décliner en de multiples contrats (contrats de ville, d'agglomération, de pays, etc.).

2. Une formule encore insatisfaisante

La démarche d'élaboration des contrats (surtout les CPER) n'a pas été suffisamment longue et concertée comme l'ont souligné l'ensemble des régions.

Par ailleurs, la force contractuelle des engagements n'est pas juridiquement garantie. Les CPER sont bien des documents de nature contractuelle selon la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification et son décret d'application du 21 juin 1983 mais ils ne sont pas véritablement créateurs de droits et obligations au sens des contrats administratifs de droit commun. Il s'agirait de conventions fixant des orientations et des objectifs, dénuées d'effet direct, n'ayant pas de caractère contraignant suivant la jurisprudence du Conseil d'Etat (arrêt Estuaire écologie du 25 octobre 1996). Cette interprétation est renforcée par la clause stipulée dans tous les CPER suivant laquelle le respect par l'Etat de ses engagements est subordonnée à l'inscription des crédits afférents en loi de finances, ceci en respect du principe d'annualité budgétaire. C'est là le principal obstacle à une contractualisation pluriannuelle à caractère contraignant.

Il faut aussi remarquer que le périmètre des CPER n'est pas toujours très précis et rend leur suivi problématique (projets, partenaires, etc.).

Plus généralement, le suivi financier et l'évaluation du CPER demeurent très insatisfaisants.

Enfin, le non affichage clair de la TVA peut être trompeur. Les CPER sont censés être présentés en montants TTC. Or lorsque l'Etat garde la maîtrise d'ouvrage, il récupère 19,6 % des sommes engagées. Cela peut fausser la lecture de son effort réel.

F - IL N'Y A PAS ASSEZ DE CONCERTATION SUR LES DÉPENSES « CONTRAINTES »

Les principales dépenses « contraintes » ont été décrites aux chapitres III et IV, il s'agit des dépenses de personnel et des dépenses induites par les nouvelles normes. Les collectivités territoriales sont insuffisamment associées aux décisions.

1. Une implication insuffisante dans la définition des règles juridiques et financières régissant le personnel public territorial

Il existe bien le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale où sont représentés les élus locaux et les syndicats de fonctionnaires mais les négociations entre les syndicats et le gouvernement sur les rémunérations, les systèmes indemnitaires, les avantages sociaux et les évolutions statutaires se déroulent sans participation des élus locaux. Cette participation est aujourd'hui de plus en plus revendiquée.

2. Une insuffisante association en amont de l'élaboration des normes

Il serait illusoire de croire que l'on pourra figer les normes régissant l'hygiène, la santé, la sécurité, l'accessibilité, la protection de l'environnement dans le vaste champ des services et équipements publics locaux. L'évolution des techniques, des exigences des citoyens et du niveau de vie rendent nécessaire des

progrès et des évolutions mais le processus actuel de production des normes au niveau européen et français engendre de multiples effets pervers au niveau local :

- par absence de chiffrage préalable des coûts, des exigences parfois excessives et des délais de mise en œuvre peu réalistes ;
- par absence de concertation préalable avec les acteurs locaux sur l'opportunité et l'ampleur des modifications, une définition insuffisante des mesures d'accompagnement (information, formation, assistance, aides financières) ou de la hiérarchie des priorités.

Les conditions d'élaboration des normes, dont les effets financiers concernent aussi très souvent le budget de l'Etat, devraient donc être revues pour mieux arbitrer entre les avancées techniques qu'elles peuvent apporter et les charges financières qu'elles génèrent.

G - L'ÉTAT DOIT ACCOMPAGNER LA DÉCENTRALISATION PAR UNE RÉELLE DÉCONCENTRATION

Certes, la déconcentration ne saurait être une formule alternative à la décentralisation lorsque celle-ci est possible et opportune. Mais dans les domaines qui relèvent légitimement de l'Etat et qui impliquent des cohérences et des partenariats avec les interventions des collectivités territoriales, il est nécessaire que celui-ci déconcentre ses missions et ses pouvoirs avec les moyens adaptés, en renforçant la coordination sur l'ensemble de ses services extérieurs.

Il importe en effet dans un contexte de développement des politiques locales concertées et intégrées, des contractualisations, que les collectivités territoriales aient en face d'elles des fonctionnaires d'Etat ayant des moyens et de réels pouvoirs de décision, gage d'efficacité, d'adaptation au terrain et de responsabilité.

Un domaine dans lequel la démarche d'expérimentation serait très opportune serait celui d'une déconcentration accompagnant un mouvement de décentralisation dans le domaine de la politique de la ville. On pourrait envisager une ou deux régions tests. Il s'agit en effet d'une politique intersectorielle qui appelle des décisions rapides et souples, proches du terrain.

H - L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DEVRAIT ÊTRE MIEUX GARANTIE JURIDIQUEMENT

Le principe de libre administration inscrit dans l'article 72 de la Constitution demande à être précisé pour asseoir de façon complète l'autonomie financière locale, celle-ci n'est même pas mentionnée ni le fait que l'autonomie fiscale en fait nécessairement partie. Par ailleurs, sans péréquation financière, cette autonomie n'existe pas réellement pour les collectivités pauvres. Enfin, de nouvelles contraintes de régulation globale des finances publiques appellent une concertation organisée entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Dès lors, une nouvelle étape de la décentralisation, qui pourrait inscrire dans le droit positif un nouvel équilibre entre Etat et collectivités territoriales tel que l'impliquait la décentralisation de 1982, devrait être l'occasion de consolider les bases juridiques de l'autonomie financière locale. Certains principes devraient être posés : l'obligation d'une péréquation financière fondée sur des critères d'équité territoriale, la préservation de l'autonomie fiscale locale comme

élément essentiel de l'autonomie financière, la nécessaire concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales sur la régulation globale des finances publiques.

Dans cette perspective, l'équité territoriale serait fondée sur des critères de ressources, de pression fiscale et de charges. Quant à l'autonomie fiscale, elle ne doit pas être confondue avec l'indépendance fiscale : elle s'exerce dans le cadre défini par la loi, sans que les collectivités territoriales puissent créer de nouveaux impôts ou modifier les bases.

Les principes ci-dessus évoqués pourraient faire partie du pacte républicain accompagnant la nouvelle phase de la décentralisation. Sur cette base, eu égard aux profondes mutations qu'ils impliquent, tant dans la conception historique dans notre pays des relations entre l'Etat et les collectivités locales que dans les procédures et les comportements administratifs, ces principes devraient faire l'objet, après concertation, de dispositions normatives appropriées.

II - L'AUTONOMIE FINANCIÈRE LOCALE IMPLIQUE DE RENONCER À LA RECENTRALISATION FISCALE

L'avenir de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales est aujourd'hui un enjeu central des finances locales. On sent bien que la tentation est grande pour l'Etat et même pour certains élus locaux d'éluder la réforme fiscale et de poursuivre des adaptations à la marge en amputant progressivement les impôts locaux. Dans ce scénario, les risques pour l'autonomie financière locale et pour l'Etat ne sont pas négligeables.

A - UNE SOLUTION DE FACILITÉ : LA RECENTRALISATION RAMPANTE

1. L'amputation progressive compensée

Cette démarche est en œuvre depuis longtemps et la substitution du contribuable national au contribuable local a fortement progressé (cf. chapitre II).

Elle a d'abord pris appui sur les défauts des impôts locaux, puis sur les avantages apparents de la spécialisation fiscale territoriale, et de plus en plus sur la volonté de l'Etat de réguler directement le niveau des prélèvements obligatoires.

2. Les avantages qu'on lui attribue

Pour l'Etat, il s'agit de réguler de la façon la plus indolore le transfert de charges vers les contribuables nationaux sans transfert de charges entre collectivités, au moins dans un premier temps, ni entre contribuables locaux (ou le moins possible).

Il s'agit aussi d'agir directement sur le niveau des prélèvements obligatoires moins actuels que futurs (en supprimant l'effet croissance autonome des bases).

Certaines collectivités locales en déclin voient dans les compensations de l'Etat une garantie de préservation des droits acquis face au risque fiscal.

D'autres font valoir que l'augmentation de la masse des concours de l'Etat devrait favoriser à terme plus de péréquation financière entre collectivités.

B - LES RISQUES POUR LA COLLECTIVITÉ NATIONALE

Ce processus de recentralisation fiscale n'est pas seulement dangereux pour les collectivités territoriales, il est aussi contraire à la logique de la décentralisation et risqué pour l'Etat.

1. Risques pour les collectivités

Leur dépendance croissante par rapport aux dotations et aux compensations rend les collectivités financièrement vulnérables, à la merci d'un changement d'indexation, d'une amputation de concours, voire d'une affectation de telle ou telle dotation. Quant aux perspectives de péréquation évoquées par certains, elles ne sont pas pour autant assurées. Par ailleurs, la perte d'autonomie fiscale rend plus chère et plus risquée leur politique d'emprunt.

En fait, seule une négociation globale, une nouvelle approche de l'ensemble des facteurs des finances publiques locales (règles du jeu, fiscalité, dotations, péréquation, transferts de compétences, contraintes internationales) permettrait aux collectivités de retrouver une capacité de négociation alors que le morcellement des questions les met en situation d'infériorité et en contradiction entre elles. La démarche de recentralisation fiscale permet d'esquiver cette négociation globale.

2. Perte d'une partie des avantages de la décentralisation

La transformation progressive des élus en gestionnaires de dépenses et non plus en entrepreneurs locaux les désresponsabilise et peut les transformer en porte-parole des revendications des usagers-électeurs avec lesquels leur lien fiscal est de plus en plus distendu.

Les élus et les équipes les plus performantes risquent d'être pénalisés en ne retrouvant plus le retour sur investissement, sous forme de nouvelles bases fiscales.

3. Risques pour l'Etat

Il n'est pas sûr que l'Etat soit gagnant dans ce scénario même si, dans un premier temps, il recentralise certains leviers de régulation de ses propres finances et des finances locales.

Dans un contexte de contestation de l'impôt, le fait de recentraliser la pression fiscale à un moment où on décentralise davantage les décisions de dépense risque de se révéler un mauvais calcul politique. L'Etat pourrait ainsi se retrouver seul face à un front uni de revendications des citoyens appuyés par les élus locaux.

Tout cela peut déboucher sur une impasse financière à un moment où l'on prépare une nouvelle vague de décentralisation de compétences vers les collectivités territoriales et une baisse des prélèvements obligatoires de l'Etat.

III - L'AUTONOMIE FINANCIÈRE APPELLE UNE TRANSFORMATION DE LA FISCALITÉ LOCALE

On a vu au chapitre IV que les impôts locaux étaient très fragilisés mais en même temps le rôle essentiel de l'autonomie fiscale comme facteur d'autonomie financière a été montré dans le premier chapitre du rapport. Dès lors, comment envisager la modernisation de la fiscalité locale française ? Il existe des contraintes communes à intégrer dans toute réforme mais pour celle-ci il existe plusieurs scénarii.

A - CONTRAINTES À INTÉGRER DANS TOUTE RÉFORME

1. Des impératifs d'équité et de transparence

Il est d'autant plus difficile de s'appuyer sur des impôts que la charge de ceux-ci est mal répartie. L'équité est donc nécessaire aussi bien sur le plan social que sur le plan économique et politique.

En matière de fiscalité locale, l'équité se décline à différents niveaux : entre catégories de contribuables, entre contribuables de même catégorie, entre collectivité de même niveau et collectivités de niveaux différents.

Aujourd'hui en France l'urgence en matière fiscale est la transformation des bases fiscales pour parvenir à plus d'équité entre contribuables de la même catégorie.

Parallèlement à cette urgence de réforme fiscale s'impose un effort accru de péréquation financière entre collectivités de même niveau.

En matière de clarification, au delà de la lisibilité des bases évoquée plus loin, il importe d'améliorer les rôles en distinguant, dans le produit réclamé, l'effet base de l'effet taux (ou du moins en l'expliquant) et en rappelant en annexe les principales compétences des différentes collectivités.

2. Des contraintes de régulation globale

Ces contraintes sont d'une double nature : il s'agit à la fois d'envisager une réforme à pression fiscale constante ou à la baisse (ayant pour objet de transférer le poids de l'impôt entre contribuables sans modifier ou le moins possible le produit fiscal de chaque collectivité) et de trouver une règle du jeu, un mécanisme ou une procédure permettant de fixer de façon concertée les marges de manœuvre à ne pas dépasser en matière de prélèvements obligatoires et d'endettement locaux et de les faire respecter.

En effet, aujourd'hui, il est paradoxal de voir l'Etat prendre des engagements internationaux en matière de déficit, d'endettement, de prélèvements obligatoires pour l'ensemble des collectivités publiques du pays, sans aucune concertation préalable avec celles-ci.

3. Des amortisseurs à prévoir

Compte tenu de la sensibilité politique sur le sujet des transferts de charges entre contribuables ou entre collectivités, il importe de prévoir un juste dosage de progressivité dans la mise en œuvre (sans des délais trop longs qui retardent les solutions et favorisent les retours en arrière) ou d'atténuation de l'impact. Un

contexte de stabilisation voire de recul des prélèvements peut fournir des marges de manœuvre en ce sens.

4. Des impôts plus rationnels

Il importe que la réforme de la fiscalité locale rende le système plus rationnel c'est à dire répondant à certains critères :

- il doit être plus lisible, ce qui vise d'abord la clarté politique des bases des impôts (plus que les aspects de la spécialisation territoriale sur lesquels nous reviendrons) ;
- il doit préserver certains régulateurs politiques relatifs au lien fiscal : la liaison des taux (impôt sur les entreprises, impôts sur les ménages) doit être préservée là où c'est possible, il faut éviter une situation d'exonération totale de trop de ménages (préservé une contribution citoyenne minimale), la montée en régime de l'intercommunalité sur le plan fiscal rend nécessaire une relation directe avec le suffrage universel (cf. les propositions de la Commission pour l'avenir de la décentralisation) ;
- il doit éviter de faire dépendre les ressources fiscales des collectivités d'un seul impôt direct, ce qui les rend plus vulnérables et moins en cohérence avec les services fournis.

B - DIFFÉRENTES VOIES DE RÉFORME POSSIBLES

A l'occasion des récentes mesures fiscales prises par le gouvernement en 1999 et en 2000, le débat sur la réforme de la fiscalité locale a été relancé et les propositions esquissées par les responsables politiques, administratifs ou universitaires ont montré que différentes voies sont imaginables même si elles ne semblent pas toutes pertinentes. Rares sont d'ailleurs les approches globales de cette question. Parmi les grandes pistes envisageables on peut distinguer : le transfert ou le partage d'impôts d'Etat, la création de nouveaux impôts, la modernisation des impôts locaux existants, la spécialisation fiscale territoriale, des scénarii mixtes.

1. Le transfert ou le partage d'impôts d'Etat

Face à « l'archaïsme » des impôts locaux actuels, les impôts d'Etat apparaissent à certains plus modernes et l'exemple de nos voisins allemands ou espagnols les incitent à envisager le transfert ou le partage de ces impôts. Nous avons présenté au chapitre III les différents cas de figure possibles : impôts cédés, impôts partagés, impôts conjoints. Pour envisager ces types de transferts ou partages, il faut bien tenir compte des contraintes relatives aux impôts d'Etat français et aux inévitables déplacements de charges et de ressources fiscales.

1.1. Les contraintes des impôts d'Etat français

Très peu d'impôts d'Etat se prêtent au mécanisme des impôts conjoints :

- les impôts sur les biens et services (TVA, TIPP) ne peuvent avoir des taux locaux différenciés, conformément à la réglementation communautaire (directive de février 1992 sur les produits soumis à

accise), et cette différenciation serait en outre de nature à engendrer des distorsions (délocalisation artificielle d'achats), ou des inégalités de produits trop accentuées (TIPP) ;

- les droits de mutation à titre gratuit par décès qui sont dus sur le lieu de résidence du décédé pour l'ensemble de son patrimoine sont très concentrés (huit départements totalisent 45 % du produit) et peuvent donc difficilement servir de base à des impôts conjoints ;
- l'impôt sur les sociétés ne se prête pas du tout à des taux additionnels multiples et localisés, ni sur le plan technique, ni sur le plan économique (distorsions en tous genres) ;
- les seuls impôts qui se prêteraient à l'exercice sont les impôts sur le revenu ou les gains en capital des personnes physiques mais on pense plus ici à un impôt de type CSG qu'à l'impôt sur le revenu. En effet, son champ plus large (tous types de revenus, peu d'exonérations) son caractère proportionnel et simple sont plus adaptés à l'objectif que l'impôt sur le revenu complexe, progressif, devenu injuste et auquel échappent environ la moitié des contribuables. Pour qu'une base analogue à celle de la CSG soit localisable, il serait nécessaire de mettre en place un système déclaratif, fondé sur la déclaration des revenus soumis à la CSG l'année précédente.

Par contre, le choix d'impôts d'Etat serait plus large pour les formules des impôts cédés ou partagés. Il importe cependant de souligner que ces formules ménagent très peu de place pour l'autonomie fiscale locale. Celle-ci ne subsiste, partiellement, que si la répartition de l'impôt se fait à partir de bases localisées. Dans ce cas, la collectivité garderait une possibilité d'action indirecte en favorisant la croissance de ses bases. Par exemple si une fraction de l'impôt sur les sociétés est répartie au prorata des salariés ou de la masse salariale.

Sans se prononcer sur la nature précise des mécanismes de partage, Monsieur Jean-Paul Delevoye, Président de l'association des maires de France, suggère qu'au niveau régional, il puisse y avoir partage d'un impôt d'Etat sur les activités économiques compte tenu des responsabilités des régions dans ce champ et qu'au niveau des départements et des communes, collectivités responsables de la solidarité et des services sociaux, il puisse y avoir le partage d'impôts basés sur le revenu ou des mécanismes d'assurance.

1.2. Les contraintes de déplacement des charges et des ressources

Le recours aux formules de transfert ou partage des impôts d'Etat est ici envisagé comme une réponse possible, en cas de réforme fiscale, soit à la suppression de tout ou partie d'un impôt local, soit de substitution à des compensations d'exonérations ou de transferts de charges.

Si l'on souhaite trouver un dispositif qui compense exactement pour chaque collectivité la perte subie, on ne peut, pour les formules des impôts transférés ou partagés, choisir un mode de répartition du produit entre collectivités fondé sur une territorialisation des bases, qui n'a aucune raison d'être équivalent à la répartition géographique des pertes subies par les collectivités. Ce raisonnement est aussi vrai dans le cas de compensations de charges nouvelles liées à des transferts de compétences.

2. La substitution fiscale

Il est un autre mécanisme de transfert de charge fiscale de l'Etat vers les collectivités qui pourrait permettre par exemple de compenser des transferts de compétences, c'est celui de baisser un impôt d'Etat en autorisant une augmentation parallèle d'un impôt local.

On pourrait imaginer que, pour compenser un transfert de compétences aux régions, l'Etat baisse l'impôt sur les sociétés d'un montant équivalent à la compensation globale arrêtée et que la taxe professionnelle (une fois modernisée comme cela est expliqué plus loin) soit automatiquement augmentée, via le taux, du montant nécessaire pour couvrir la quote-part régionale de compensation. Cette opération pourrait être complétée par une repondération des bases de la taxe professionnelle et un réexamen de son champ d'application (cf. infra).

Il importe de remarquer qu'il n'est pas indifférent pour des entreprises de payer un impôt local, qui crée un lien de partenariat bien identifié, plutôt qu'un impôt national anonyme. Il serait aussi envisageable de créer ou de renforcer un impôt local proportionnel sur le revenu en substitution d'une baisse de la TVA ou des tranches basses de l'impôt national sur le revenu.

3. La création de nouveaux impôts sur les activités

Face à la difficulté de réformer les impôts locaux existants et de demander plus aux impôts d'Etat, la tentation est forte d'évoquer de nouveaux impôts. Il ne semble pas que cette piste, encore embryonnaire, puisse apporter des alternatives rapides et substantielles à la fiscalité existante.

3.1. Des pistes embryonnaires

La perspective de création d'impôts nouveaux sur les activités est plus évoquée par certains comme un champ à explorer que comme une référence à des projets précis, à des travaux en cours. Les pistes suggérées concernent les domaines de l'environnement, de l'énergie, des réseaux d'information ou des transactions financières spéculatives à court terme. C'est la piste des réseaux d'information, la taxation des bits, qui retient le plus souvent l'attention mais on ne dispose pas encore sur le sujet d'informations et de réflexions concluantes.

3.2. Une possible contribution complémentaire dans l'avenir

Comme on l'a récemment vu pour la TGAP ou pour l'instauration d'une taxe au bénéfice des auteurs sur internet, le contexte économique et social n'est pas favorable à la création de taxes nouvelles, surtout en France où le niveau des prélèvements obligatoires est parmi les plus élevés des pays développés.

On peut s'interroger en outre sur la pertinence de charger de manière anticipée les secteurs émergents ainsi que d'asseoir des impôts sur des bases trop étroites sauf à leur faire jouer un rôle financier complémentaire, avec des taux très faibles.

4. La modernisation des impôts locaux existants

Seront ici analysées de façon synthétique les principales pistes de réforme envisagées pour les quatre « vieilles » taxes directes. C'est le cœur de l'autonomie fiscale.

4.1. Une taxe foncière sur les propriétés bâties assise sur la valeur vénale

Les propositions de réforme la concernant visent soit la mise en œuvre de la révision des bases (travail terminé en 1996) soit l'abandon des bases fondées sur la valeur locative pour passer à la valeur vénale.

En ce qui concerne la révision des bases, la Commission pour l'avenir de la décentralisation a préconisé une mise en œuvre décentralisée, facultative à l'initiative des communes mais elle visait la taxe d'habitation et non explicitement la TFPB. Même en supposant que la révision ne serait pas dissociée pour les deux taxes, ce processus décentralisé ne va pas sans poser quelques problèmes : on pourrait le voir s'étaler sur une période trop longue et il risque d'introduire de nouvelles inégalités entre communes liées au potentiel fiscal et à l'effort fiscal, en rendant encore un peu plus confus le paysage financier local.

On pourrait aussi envisager une révision globale des bases de la TFPB, facilitée dans le cas de figure où cette opération serait dissociée de la réforme de la taxe d'habitation, celle-ci étant remplacée par un autre impôt. Les calculs des nouvelles bases révisées et les analyses d'impact ont été effectuées. On pourrait faciliter la mise en œuvre en prévoyant son étalement par tranche sur une durée de six ans (un mandat municipal). Il faut cependant ajouter que la révision en question commence elle-même à dater et n'est pas de nature à résoudre parfaitement les inégalités de traitement.

L'autre réforme envisagée est celle du changement de base : le passage à la valeur vénale déclarée et contrôlée. Cette solution a été envisagée par le Conseil des impôts dans son rapport de 1989 sur le fiscalité locale et a été reprise dans les préconisations de très nombreux spécialistes. Cette réforme présente, selon le Conseil des impôts, les avantages suivants :

- le recours aux valeurs vénales permettrait de mieux refléter, au sein de la collectivité locale, la hiérarchie des contribuables établie en fonction de leur capacité contributive ;
- psychologiquement, le concept de valeur vénale est clair, compréhensible et permettrait d'aller dans le sens d'une plus grande transparence pour le contribuable ;
- du point de vue des collectivités locales et du foncier urbain, la référence à la valeur vénale permettrait de mieux insérer la fiscalité dans les politiques urbaines en favorisant le freinage de la spéculation ou la récupération d'une partie de la plus-value ayant profité aux propriétaires fonciers en raison des aménagements urbains ;
- l'adoption pour la TFPB de la valeur vénale utilisée déjà pour d'autres impôts pourrait simplifier le travail fiscal.

Bien entendu rien n'interdit pour les revenus modestes de mettre en place des protections si la taxe dépasse un certain pourcentage du revenu du contribuable ou de décaler le paiement d'un surplus de taxe jusqu'à la prochaine mutation. Par ailleurs, les fluctuations engendrées par un accès de spéculation pourraient être régulées par une adaptation des taux ou même, pour certains quartiers, une modulation des taux autorisée par l'administration ou bien en ne révisant les déclarations ou estimations que tous les trois ou cinq ans.

Du point de vue technique, la mise en place d'un système déclaratif basé sur la valeur vénale pourrait être plus opérante que l'actuel système déclaratif dans la mesure où il éviterait à l'administration une grande partie des tâches de mise à jour mais cela implique que l'administration mette en place un système de contrôle. Il faut remarquer que celle-ci dispose déjà de nombreux outils de connaissance des valeurs vénales : expropriations, préemptions, successions, droits d'enregistrement, fichiers d'actes détenus par la DGI dans chaque département. Elle dispose aussi de moyens de dissuasion : reprise de la déclaration pour le calcul des plus values ou des indemnités d'expropriation par exemple.

La valeur vénale est souvent utilisée par les pays étrangers comme base de leurs impôts fonciers soit à titre principal (Etats-Unis, Japon, Danemark) soit à titre complémentaire (Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Suisse).

En fait, un des principaux problèmes posé par un passage à la valeur vénale réside dans les transferts de charges entre contribuables. Là aussi des mesures d'étalement dans le temps sont envisageables.

4.2. Le remplacement de la taxe d'habitation

Le rapport de la Commission pour l'avenir de la décentralisation prévoit une réforme de la taxe d'habitation en trois volets complémentaires : la révision facultative décentralisée des valeurs locatives, l'introduction progressive du revenu dans les bases locales (niveau communal), la suppression de la taxe d'habitation au niveau départemental (et la concentration à ce niveau de la TFPB).

Nous avons déjà montré les limites de la révision facultative décentralisée des valeurs locatives. L'idée d'introduire progressivement le revenu dans les bases de la taxe au niveau communal présente certains avantages mais aussi des inconvénients. La prise en compte du revenu introduit un élément d'équité mais tout dépend du revenu que l'on retient (la base de l'impôt sur le revenu ou la base plus large de la CSG) et aussi du rythme, de l'intégration et de la pondération de ce revenu par rapport à la valeur locative du logement, car l'instillation de l'équité à dose homéopathique est une façon de faire durer les inégalités. Par ailleurs, ce mélange constitue de facto une complexité supplémentaire dans un dispositif déjà confus. Deux questions doivent être résolues en outre : le traitement des résidences secondaires sera-t-il le même ? Les revenus des personnes vivant au domicile, autres que le redevable de la taxe, seront-ils inclus ?

En fait, une autre piste de réforme est depuis longtemps préconisée : celle de substituer à la taxe d'habitation une taxe proportionnelle sur le revenu. Nous avons vu au chapitre II que le projet d'une taxe départementale proportionnelle sur le revenu repris dans deux lois (loi du 10 janvier 1980 sans suite, loi du 30 juillet 1990 dont l'application a été reportée par la loi du 15 juillet 1992) n'avait jamais vu le jour. Aujourd'hui ce projet est de nouveau évoqué sous la forme d'une taxe additionnelle à la CSG (projet non retenu par la Commission pour l'avenir de la décentralisation).

Les principaux aspects de ce type de réforme sont les suivants :

- une taxe proportionnelle sur le revenu ;
- une base calquée sur celle de la CSG (large au niveau des revenus pris en compte et des contribuables) ;
- une taxe frappant non seulement le redevable actuel de la taxe d'habitation mais les personnes qu'il héberge si elles perçoivent des revenus (le nombre de redevables à ce titre était estimé dans le rapport au parlement pour la réforme de 1990 à 2,73 millions) ;
- un dispositif qui peut se substituer totalement à la taxe d'habitation ou à sa seule part départementale.

Les avantages d'une telle taxe seraient nombreux :

- une plus grande acceptabilité que la taxe actuelle en raison d'une plus grande clarté, lisibilité et équité ;
- une meilleure capacité contributive en raison d'une meilleure répartition de la charge de l'impôt en taux d'effort et en nombre de contribuables ;
- une baisse de l'impôt moyen par élargissement du nombre de contribuables ;
- un renforcement du lien fiscal (élus - usagers - électeurs) ;
- probablement une réduction des dégrèvements à la charge de l'Etat du fait de la baisse de l'impôt moyen.

La mise en œuvre d'une telle réforme peut être modulée facilement :

- on peut envisager dans un premier temps, pour acclimater la réforme, de n'introduire cette nouvelle taxe qu'au niveau départemental (où le poids de la taxe d'habitation est relativement réduit : en 1999, sur un produit total de la taxe de 75,73 milliards de francs (soit 11,43 milliards d'euros), la part départementale s'élevait à 20,37 milliards de francs - soit 3,05 milliards d'euros) ;
- il est tout à fait facile d'introduire des abattements à la base ou pour charges familiales, permettant de moduler l'effort ;
- il est possible de lisser les transferts de charges dans le temps.

Pour les résidences secondaires, on pourrait compenser la suppression de la taxe d'habitation par un coefficient majorateur de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Il serait opportun, même si la base de référence est la même, de ne pas confondre cette taxe locale proportionnelle sur le revenu avec la CSG (affectée au financement de la sécurité sociale) d'autant plus qu'elle devrait faire l'objet de certaines adaptations spécifiques de la base (abattements par exemple).

Sur le plan technique, il serait nécessaire de mettre en place un dispositif déclaratif fondé sur la déclaration des revenus soumis à la CSG l'année précédente (éventuellement adapté).

4.3. *La modernisation de la taxe professionnelle*

Le devenir de la taxe professionnelle est essentiel pour l'autonomie fiscale des collectivités territoriales puisqu'elle représente environ 50 % du produit des quatre taxes directes (son produit en 1999 s'élève à 148,5 milliards de francs - soit 22,56 milliards d'euros). Or nous avons vu au chapitre IV que son avenir est menacé. Plusieurs scénarii d'évolution sont envisageables.

a) Scénarii réduisant l'autonomie fiscale

Le scénario de l'amputation progressive de la composante « équipements et matériels » des bases, déjà décrit, qui débouche sur la fusion de la taxe avec l'impôt foncier, ne ferait qu'aggraver les distorsions entre entreprises et secteurs économiques, tout en faisant perdre beaucoup de substance fiscale. Elle pourrait déboucher sur un transfert de charges des entreprises vers les ménages.

Le scénario du passage progressif à une taxe sur la valeur ajoutée avec un taux national ne va pas de soi.

Retenir comme base la valeur ajoutée procède d'une réelle rationalité économique dans la mesure où celle-ci est neutre par rapport à la combinaison des facteurs de production et aux différents secteurs de l'économie tout en intégrant les évolutions économiques et les capacités contributives. Par contre, elle implique une réintégration totale de la masse salariale dans l'assiette que tous les gouvernements se sont efforcés d'effacer depuis des décennies et apparaîtrait comme contraire à la politique de l'emploi (les frais de personnel représentaient 35 % de la base avant la réforme de 1999 et représenteraient 70 % avec une assiette à la valeur ajoutée).

En outre, la suppression du choix local du taux de la taxe constituerait une nouvelle atteinte à l'autonomie fiscale.

Par ailleurs, le rapprochement de la cotisation minimale de la cotisation plafond pour atteindre un certain pourcentage de la valeur ajoutée impliquerait des arbitrages difficiles entre les pertes financières pour l'Etat (compensation de l'abaissement du plafond de cotisations) et le mécontentement des entreprises voyant leur contribution minimale relevée (surplus utilisé pour payer les compensations).

Enfin, si le produit de l'impôt continuait à être réparti en fonction des bases locales (la valeur ajoutée de l'entreprise répartie au prorata par exemple du nombre de ses salariés, clef ayant un rapport avec les dépenses locales des collectivités), l'unification du taux poserait un énorme problème de transferts qui n'irait pas forcément dans le sens de la péréquation : les communes riches en bases et dont le taux, bas au départ, serait relevé se verraient très avantagées.

On arrive ainsi au scénario proposé par le Conseil des impôts dans son rapport sur la taxe professionnelle de 1997 : la mutualisation nationale de la taxe professionnelle. Celle-ci deviendrait une taxe nationale redistribuée aux collectivités sous forme de dotations (versement représentatif de la taxe professionnelle). Curieusement, de toutes les réformes possibles et mesures envisagées, ce scénario est celui que le Conseil des impôts a le moins creusé.

En fait, il constitue une mesure brutale de recentralisation fiscale dont les avantages seraient les suivants :

- garantir à l'Etat une meilleure régulation des dépenses locales ;
- réguler la pression fiscale sur les entreprises ;
- permettre un éventuel renforcement de la péréquation financière entre collectivités.

Mais les inconvénients d'un tel bouleversement ne manquent pas :

- suppression totale d'un aspect essentiel de l'autonomie fiscale locale ;
- pas de réponse au problème de la répartition de la charge fiscale entre les entreprises, car la proposition ne comporte pas de modification de la base, même si elle comporte une unification du taux ;
- suppression de l'effet de levier de la taxe professionnelle unique sur l'intercommunalité ;
- pas d'assurance sur le degré de péréquation que l'Etat aurait la force d'imposer.

En outre, le Conseil des impôts n'a pas approfondi certains points essentiels :

- pas d'analyse des répercussions sur les impôts des ménages des transferts de ressources entre collectivités ;
- pas de choix clair sur les critères de péréquation.

b) Scénario de modernisation

En fait, d'autres perspectives de réforme existent, plus respectueuses de l'autonomie fiscale locale :

- d'abord la généralisation de la taxe professionnelle unique à toute l'intercommunalité et la perspective d'une généralisation de l'intercommunalité à tout le territoire avec une augmentation de la taille moyenne des groupements. Cette orientation permettrait de réduire nettement les écarts de taux en France et d'engager une mutualisation de la ressource entre les communes par le biais d'une mutualisation des dépenses. C'est une orientation qui prolonge le mouvement engagé par la loi du 12 juillet 1999 et ne devrait pas se heurter à de trop fortes résistances ;
- ensuite, une série d'améliorations du champ et de l'assiette de la taxe sont possibles.

Le Conseil des impôts relevait en 1997 que la taxe était acquittée par 2,1 millions de redevables, alors que 1,5 million d'entreprises en étaient exonérées. Les exigences de la réglementation européenne pourraient conduire à inscrire dans le champ de la taxe :

- certaines activités culturelles, sportives, touristiques des collectivités publiques lorsqu'elles sont réellement exercées en concurrence avec le secteur privé ;
- l'activité des ports et des installations aéroportuaires gérés par des collectivités publiques.

L'intégration totale ou partielle de ces entreprises dans le champ de la taxe professionnelle permettrait de baisser le taux de la taxe ou de le stabiliser.

L'amélioration de l'assiette quant à elle devrait permettre de répondre à deux objectifs : mieux répartir la charge de l'impôt aussi bien du point de vue de l'équité que de la rationalité économique, freiner la croissance excessive des bases (plus rapide que la croissance économique) :

- pour mieux répartir la charge de l'impôt (outre l'élargissement du champ des assujettis examiné ci-dessus), il est possible d'élargir ses bases à de nouveaux éléments en abaissant bien entendu le taux afin de ne pas augmenter le produit fiscal. Afin de mieux prendre en compte l'économie réelle et son évolution, il est envisageable d'intégrer dans les bases de l'impôt les investissements immatériels qui constituent une part croissante des investissements des entreprises. Ces investissements recouvrent notamment les éléments suivants : logiciels, fichiers et bases de données, droits audiovisuels, brevets, marques, études...

Par ailleurs, afin de mieux tenir compte des capacités contributives des entreprises, il serait possible d'introduire dans les bases une quote-part du résultat taxable (répartie entre les établissements à la masse salariale ou au nombre de salariés). L'argument contraire suivant lequel cet élément est très fluctuant ne semble pas très pertinent : la quote-part du résultat ne pèserait pas d'un poids prépondérant dans les bases.

Pour l'ensemble de ces éléments de la base fiscale, il s'agit de rejoindre les valeurs de la comptabilité d'entreprise en particulier pour les immobilisations ;

- en outre, freiner la croissance des bases implique avant tout de freiner la progression trop rapide de leur composante « équipements et biens mobiliers » (EBM) qui occupe une part prépondérante dans celles-ci. En effet il n'est pas tenu compte de la dépréciation dans le temps des EBM. On pourrait donc envisager l'incorporation progressive des amortissements pour les nouveaux investissements. L'effet de cette mesure se ferait sentir progressivement au fur et à mesure du remplacement des équipements et biens mobiliers existants. Les règles applicables à l'amortissement, par source de simplicité, devraient être définies par référence à celles de l'imposition sur les sociétés mais le calcul des amortissements se ferait pour chaque établissement.

Ce remplacement pour les nouveaux EBM de la valeur locative par la valeur nette comptable impliquerait naturellement, pour ne pas pénaliser les nouveaux investissements, de ne retenir que 16 % de cette valeur nette comptable (coefficient appliqué à l'ensemble des EBM).

Une solution alternative consisterait à opérer un abattement proportionnel pour les investissements nouveaux ou à diminuer le coefficient de 16 % appliqué aux EBM. On pourrait ainsi adapter ce

coefficient pour que les bases n'augmentent pas plus que le taux de la croissance économique ;

Bien entendu, en cas d'élargissement des bases à d'autres immobilisations, la même démarche d'amortissement ou d'abattement devrait être appliquée ;

Afin de simplifier le paysage fiscal et de freiner, sinon la croissance des bases au moins celle du produit, on pourrait en outre réserver aux régions et aux intercommunalités à fiscalité propre le droit de modifier les taux, en figeant en même temps celui des communes et des départements.

Il importe d'attirer l'attention sur le fait que des simulations fines devraient être opérées par l'administration pour mesurer l'impact de ces différentes mesures et surtout proposer des dispositifs de progressivité, des pondérations pour les différents éléments des bases et des modulations éventuelles suivant la taille des entreprises.

5. Les scénarii mixtes

Il n'y a pas d'incompatibilité entre les améliorations des impôts existants, la création de nouveaux impôts et les transferts ou partages d'impôts d'Etat. Des combinaisons sont possibles en fonction du degré d'autonomie fiscale que l'on veut préserver, des transferts de charges que l'on souhaite opérer, des niveaux territoriaux concernés.

Le souci de réforme fiscale, couplé avec la perspective d'une deuxième vague de décentralisation de compétences, peut favoriser un scénario mixte.

6. La spécialisation fiscale territoriale

Depuis quelques années devant la complexité croissante des finances publiques locales, l'idée a progressé chez de nombreux élus que la voie privilégiée de la clarification fiscale était celle de la spécialisation fiscale territoriale c'est à dire d'un seul impôt local par niveau territorial. Cette simplification est loin d'être évidente et présente de graves inconvénients, même si certains progrès vers la spécialisation et la simplification sont envisageables.

6.1. Ses justifications doivent être nuancées

La spécialisation permettrait de clarifier aux yeux des contribuables les impôts locaux (ce que l'on paye, à qui). En fait la spécialisation ne règle pas de nombreux facteurs d'opacité :

- la distinction entre l'effet base et l'effet taux dans l'augmentation de l'impôt payé ;
- l'obscurité et l'irrationalité des bases de chaque impôt, aggravées par des règles complexes d'exonérations, de cotisations minimales, de plafonds, etc. ;
- la répartition complexe des responsabilités entre les niveaux territoriaux et donc l'utilisation des impôts.

Il ne semble pas, par ailleurs, qu'il faille tenir le même raisonnement pour les ménages et les entreprises. Ces dernières sont mieux armées pour comprendre

ce qu'elles payent et à qui. La taxe professionnelle devrait donc être moins concernée par cette volonté de spécialisation.

En outre, le paysage a déjà été simplifié par la suppression de la taxe d'habitation au niveau régional et la TFPNB aux niveaux régional et départemental.

Enfin il faut constater que la superposition du pouvoir fiscal de plusieurs niveaux de collectivité sur le même impôt, ou le partage du même impôt entre plusieurs catégories de collectivités territoriales existe dans plusieurs pays européens.

6.2. Elle aurait des conséquences très lourdes

Toute opération de spécialisation fiscale territoriale par échange d'impôts entre niveaux territoriaux ou par neutralisation de telle ou telle part d'impôt pose de redoutables problèmes de transferts à un triple niveau : entre collectivités, entre contribuables d'une même catégorie et entre catégories de contribuables.

Dès lors, si l'on veut compenser en tout ou partie ces transferts, on s'engage dans des dispositifs compliqués qui apportent une complexité supplémentaire comme le montrent bien les analyses de la Commission pour l'avenir de la décentralisation.

La tentation est forte, pour simplifier, de procéder par amputation des parts territoriales d'impôt avec ce que cela entraîne comme réduction de l'autonomie fiscale.

Un autre danger de la spécialisation réside dans l'accroissement de la dépendance financière par rapport aux aléas d'une seule base fiscale et donc dans l'augmentation du risque fiscal. Lui-même est de nature à faire baisser le rating des collectivités et donc à renchérir leurs emprunts.

La superposition des taux sur les mêmes bases permet de comparer la pression fiscale aux différents niveaux. La spécialisation supprime cet indicateur.

Enfin, la spécialisation peut aboutir à supprimer le lien entre les impôts sur les ménages et les impôts sur les entreprises qui est un régulateur de pression fiscale appréciable surtout au niveau local.

6.3. Certains prônent une spécialisation à la marge

Cette spécialisation à la marge est préconisée dans un récent article par Véronique Hespel, Guy Gilbert et Alain Guengant. Il s'agit de limiter le pouvoir d'agir sur le taux de l'impôt à un seul impôt par niveau territorial : le taux de la taxe d'habitation au niveau communal, le taux de la taxe professionnelle au niveau intercommunal, le taux de la TFPB au niveau départemental, et au niveau régional le taux (encadré) sur une partie des taxes sur les activités polluantes.

Dans ce schéma, le lien entre impôt économique et impôts sur les ménages est supprimé et l'on transfère au niveau régional tout ou partie d'un impôt d'Etat avec la possibilité, à l'intérieur d'un tunnel, de moduler le taux.

6.4. En fait, il existe d'autres pistes pour progresser vers la clarification et la simplification

La simplification et la clarification ne passent pas forcément par la spécialisation. Plusieurs mesures peuvent être imaginées pour progresser dans ce sens.

Il importe d'abord, et c'est le point essentiel, d'introduire de la clarté dans les bases des impôts des ménages. Des notions telles que la valeur vénale ou le revenu pourraient y contribuer.

Il est aussi possible de simplifier le paysage fiscal local en généralisant la taxe professionnelle unique au niveau de l'intercommunalité et en généralisant celle-ci à tout le territoire.

Il est en outre possible de clarifier la présentation des rôles et de rendre plus lisible ce qui revient à la croissance des bases et ce qui résulte de la hausse des taux dans l'augmentation du produit de l'impôt. On pourrait aussi rappeler les principales compétences des différentes collectivités.

IV - L'AUTONOMIE FINANCIÈRE IMPLIQUE LA TRANSFORMATION DES MÉCANISMES ACTUELS DE TRANSFERT

Nous avons déjà examiné les problèmes liés à la progression des concours au détriment de l'autonomie fiscale et ceux liés à l'indexation de ces concours. Il ne sera question ici que des dotations et de leur rôle péréquateur entre collectivités.

C'est un point essentiel. La péréquation, gage déterminant du maintien de la cohésion économique, sociale et territoriale, est le complément nécessaire, indissociable de l'autonomie fiscale qui ne permet pas à de nombreuses collectivités d'atteindre une suffisante autonomie financière. Celle-ci suppose en effet d'avoir les moyens d'offrir aux ménages et aux entreprises un niveau de services locaux correct ou du moins minimal sans un effort fiscal exorbitant. Or les collectivités locales sont confrontées à un système de dotations et de mécanismes de péréquation d'une inutile complexité et à un effort global de péréquation très insuffisant.

A - UNE INUTILE COMPLEXITÉ

1. Une stratification de dispositifs complexes

Les dotations de fonctionnement sont multiples : dotation globale de fonctionnement, dotation spéciale instituteur, dotation élu local, Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), Fonds national de péréquation (FNP), dotation générale de décentralisation formation professionnelle, dotation générale de décentralisation.

Plusieurs dotations d'équipement existent : dotation globale d'équipement des départements et des communes, dotation régionale d'équipement scolaire (DRES), dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC).

Les dispositifs centraux de péréquation sont complexes : certains sont internes à la DGF (DSU-DSR), d'autres résultent de l'emboîtement du FNPTP qui, après divers prélèvements, se déverse dans le FNP, sans compter les

mécanismes indirects liés aux compensations d'exonérations et de dégrèvements (analysés au chapitre II), ni les mécanismes de péréquation horizontaux (Fonds de correction des déséquilibres régionaux, Fonds de solidarité des communes d'Ile de France, Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle).

2. Des simplifications possibles

Il importe d'attirer l'attention sur le fait que les processus de « simplification » peuvent parfois se traduire par une opération « globalisation - freinage ». Certains envisagent ainsi d'inclure dans une enveloppe unique de fonctionnement les remboursements de TVA, dès lors forfaitisés...

Les simplifications les plus urgentes et les plus utiles devraient concerner les dotations de fonctionnement et la péréquation.

La suppression du FNPTP et du FNP par intégration au sein de la DGF de leurs ressources (cotisation de péréquation de la taxe professionnelle, contribution de La Poste et de France Télécom, dotations de l'Etat) et de leurs missions (dotation de développement rural, compensations temporaires de pertes de taxe professionnelle, aide aux communes en difficulté, péréquation en faveur des collectivités moins riches) permettrait de contribuer à éclaircir le paysage.

La structure de la DGF devrait être alors revue de façon à clarifier en son sein les enveloppes, les objectifs poursuivis et les mécanismes de répartition. On pourrait distinguer :

- la dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements ;
- la DGF des intercommunalités ;
- la DGF des communes.

Au sein de la DGF des départements, le renforcement et la simplification de la logique de péréquation inciteraient à supprimer la dotation de garantie de progression annuelle et à unifier les deux parts de la dotation de péréquation en pondérant des critères de potentiel fiscal, d'effort fiscal et de charges.

Au sein de la DGF des intercommunalités, il ne semble pas rationnel de répartir les crédits suivant la nature juridique des EPCI. Ce serait plus logique de le faire en fonction de l'importance des attributions déléguées par les communes mesurée par le poids des charges transférées par rapport aux ressources des communes.

Au sein de la DGF des communes, on pourrait distinguer une dotation forfaitaire et une dotation de solidarité elle-même décontractée en DSU, DSR et dotation spéciale (pour tous les cas spéciaux : communes en difficultés, pertes temporaires massives de bases fiscales...).

B - UN EFFORT DE PÉRÉQUATION INSUFFISANT

L'insuffisance de l'effort de péréquation financière entre les collectivités territoriales françaises procède de plusieurs mécanismes conjugués : les masses financières mobilisées sont trop faibles, les objectifs poursuivis sont peu clairs, les crédits sont saupoudrés, les critères de répartition sont faussés, les évolutions

démographiques sont prises en compte avec retard, les résultats des dispositifs sont opaques.

1. Des masses financières trop faibles

Si l'on considère dans les masses financières consacrées à la péréquation en 2000 les crédits de la DSU (3,77 milliards de francs - soit 574,73 millions d'euros), de la DSR (2,34 milliards de francs - soit 356,73 millions d'euros), de la DGF des groupements (6,97 milliards de francs - soit 0,91 milliard d'euros), de la dotation de fonctionnement minimale totale (0,89 milliard de francs - soit 135,68 millions d'euros), du FNP (3,81 milliards de francs soit 580,83 millions d'euros), de la DGE communale et départementale (5,49 milliards d'autorisations de programme - soit 836,95 millions d'euros), on arrive à un total d'environ 23,3 milliards de francs (soit 3,51 milliards d'euros). Il faut être conscient du caractère plus ou moins péréquatif de ces enveloppes dont les critères de répartition sont en partie faussés comme on le verra. En particulier, l'effet péréquateur de la DGF des groupements reste à démontrer (la péréquation ne joue qu'à l'intérieur de chaque catégorie d'EPCI sur 85 % de l'enveloppe).

Néanmoins, sans même retenir ces limites, on peut rapprocher ces 23,3 milliards de francs (soit 3,51 milliards d'euros) des dépenses totales des collectivités territoriales en 2000 (estimées à 824 milliards de francs environ - soit 125,62 milliards d'euros, hors groupements). A titre indicatif, les groupements à fiscalité propre ont investi pour 18,8 milliards de francs (soit 2,74 milliards d'euros) en 1999. On peut aussi rapprocher les 23,3 milliards de francs (soit 3,51 milliards d'euros) des dotations sous enveloppe normée en 2000 : 165,88 milliards de francs (soit 25,15 milliards d'euros).

En ce qui concerne le fonds de correction des déséquilibres régionaux, il suffit de rappeler que cette péréquation horizontale entre régions s'est élevée à 394 millions de francs en 1999 (soit 60,06 millions d'euros) alors que les dépenses des régions ont dépassé 82,6 milliards de francs, soit 12,50 milliards d'euros (soit une redistribution s'élevant à 0,47 % des dépenses).

Il faut cependant ajouter que les contrats de plan Etat - régions, qui mobilisent 16,5 milliards de francs (soit 2,44 milliards d'euros) de subventions d'Etat par an en moyenne, ont un certain effet péréquateur, sans que celui-ci soit pour l'instant clairement cerné.

Compte tenu des inégalités de situation financière (analysées au chapitre II) souvent aggravées par des inégalités de charges, on peut considérer que les masses affectées aujourd'hui à la péréquation sont très insuffisantes.

2. Des objectifs peu clairs

Les dotations destinées à la péréquation répondent à une logique implicite liée à leur masse et à leurs critères de répartition et non à une logique explicite fixant des objectifs à atteindre en termes de réduction d'inégalités, de garantie de ressources minimales ou de niveau de dépenses moyennes par habitant, etc.

Dès lors, on multiplie des mécanismes partiels et compliqués sans vision d'ensemble des situations réelles.

3. Un saupoudrage des crédits

Les crédits des différents dispositifs de péréquation sont répartis sur un trop grand nombre de collectivités :

- pour la DSU en 2000, sur les 915 communes de plus de 10 000 habitants, 686 ont été bénéficiaires (représentant 22,64 millions d'habitants). La dotation moyenne par habitant s'est élevée à 154,47 francs (hors garantie), soit 23,48 euros ;
- pour la DSR en 2000, la fraction « bourgs - centres » a bénéficié à 4 043 communes regroupant 10 374 726 habitants (en moyenne 70,88 francs par habitant - soit 10,67 euros par habitant) et la fraction péréquation à 33 644 communes regroupant 29 558 600 habitants (dotation moyenne par habitant de 51,11 francs soit 7,77 euros) ;
- la part principale du FNP a bénéficié en 2000 à 18 339 communes (dont le potentiel fiscal est inférieur et l'effort fiscal supérieur d'un certain pourcentage à la moyenne de leur strate démographique). L'attribution moyenne nationale par habitant s'est élevée à 85,92 francs soit 12,96 euros ;
- la majoration du FNP visant à réduire les écarts de potentiel fiscal par rapport à la taxe professionnelle a bénéficié en 2000 à 15 981 communes (en moyenne 34,88 francs par habitant soit 5,18 euros).

4. Des critères de péréquation faussés

Les critères de péréquation sont doublement faussés à la fois en raison de leur définition et en raison de leur diversité suivant les dispositifs.

4.1. Des définitions sujettes à caution

Le critère central de potentiel fiscal est un critère de richesse insuffisant car il ne tient compte ni des compensations d'exonérations et de dégrèvements ni de l'ensemble des autres ressources de la collectivité. En ce qui concerne la compensation de la suppression de la part salaires des bases de la taxe professionnelle, elle est bien prise en compte dans le calcul du potentiel fiscal, cependant non pas en appliquant aux bases supprimées le taux moyen national mais le taux de 1998, ce qui avantage les collectivités en dessous du taux moyen national (le plus souvent les plus riches). Le potentiel fiscal est aussi un critère lourdement faussé par la non révision des valeurs locatives. Enrichi et actualisé, il devrait cependant demeurer un critère essentiel de la péréquation.

L'effort fiscal des habitants est quant à lui calculé d'après le potentiel fiscal et non le revenu réel des ménages. Par ailleurs, il ne tient pas compte des services publics tarifés ou externalisés.

Les charges réelles des collectivités devraient être mieux appréhendées et pondérées dans les critères afin d'aboutir à moins de saupoudrage, en particulier les indices relatifs aux enfants scolarisés, au chômage et à la pauvreté.

On peut aussi s'interroger sur la pertinence de limiter la péréquation entre collectivités à l'intérieur de strates démographiques comme cela existe pour certains dispositifs de péréquation ou du moins reconsidérer la pertinence des

strates. A cet égard, il serait opportun de distinguer nettement les communes-centres des communes de banlieue suivant les critères établis par l'INSEE en ne les mêlant plus dans la même strate.

4.2. Des critères disparates suivant les dispositifs

On peut s'interroger sur les logiques superposées des différents dispositifs de péréquation : est-il rationnel de réaliser une péréquation par rapport à un seul impôt ? que signifie, isolé, le potentiel de taxe professionnelle ? Certes il explique dans une large mesure les disparités de richesse, néanmoins il ne reflète pas l'écart global de richesses et de charges. Ou bien pourquoi les logiques des FNPTP et du FNP ne s'inscrivent - elles pas dans la logique d'équité territoriale dont s'inspire la DSU ou la DSR en prenant en compte non seulement les différences de richesses mais aussi de charges ?

En fait, c'est l'approche d'équité territoriale, formalisée par des économistes comme Messieurs Buchanam, Pigou, Musgrave, Thurow, reprise et adaptée en France par Guy Gilbert et Alain Guengant qui semble la plus pertinente pour harmoniser les critères de péréquation. L'objectif théorique de l'équité territoriale est d'uniformiser dans toutes les collectivités le rapport avantage - effort (Thurow 1970) c'est-à-dire d'égaliser les potentiels fiscaux réels des collectivités. L'équité territoriale tient compte du niveau de services, rapporté à l'effort fiscal demandé, en sorte que les surplus de charges structurelles (non liées à la qualité de la gestion) ou le défaut de ressources sont compensés. Bien entendu le mécanisme d'équité territoriale est trop complexe et brutal pour être mis en œuvre systématiquement. Il peut par contre servir de référence pour harmoniser et améliorer les critères de péréquation en France.

5. Une prise en compte retardée des évolutions démographiques

La prise en compte des résultats du recensement de 1999 est lissée pour éviter de trop sensibles évolutions de la dotation forfaitaire (part essentielle de la DGF représentant les « droits acquis ») qui aurait dû évoluer proportionnellement aux variations de population. Le lissage est effectué par un abattement forfaitaire de 50 % et un étalement sur trois ans des évolutions démographiques constatées. En outre, pour ne pas pénaliser les communes dont la population a baissé, un cliquet est introduit : la DGF ne peut être inférieure à ce qu'elle était en 1999.

Tout cela pénalise les collectivités en essor démographique dont les besoins en équipements et services augmentent.

6. Des résultats limités et incertains

Il n'existe pas de bilans périodiques sur la péréquation financière des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales et cela s'explique d'autant mieux qu'il n'existe pas d'objectif à atteindre.

Le rapport sur la péréquation présenté par Monsieur Gilles Carrez au Comité des Finances locales lors de sa séance du 11 juillet 2000 constitue un effort de clarification. Il montre d'abord que l'amplitude des écarts de dotation forfaitaire est faible entre les communes les plus pauvres (potentiel fiscal inférieur à 25 % du potentiel fiscal de la strate) et celles dont le potentiel est

supérieur à la moyenne de la strate : les premières ont une dotation supérieure de 26 % à la moyenne et les secondes inférieure de 5 %.

La même comparaison relative aux dotations DSU - DSR - FNP démontre leur caractère plus péréquateur car les communes les plus pauvres bénéficient d'un concours supérieur de 49 % à la moyenne de la strate et les communes dont la richesse dépasse la moyenne de la strate ont un concours de 12 % inférieur à la moyenne de la strate.

Néanmoins, pour ces dernières dotations, compte tenu de la faiblesse des masses en jeu et de la dispersion des crédits, tout cela est peu significatif.

Les retards de la péréquation en France par rapport aux besoins sont patents si l'on en juge par les symptômes de fractures territoriales qui s'affirment aujourd'hui. Les inégalités financières entre collectivités sont beaucoup plus affirmées que chez la plupart de nos grands voisins européens. L'Etat lui-même aurait avantage à faire progresser la péréquation comme facteur de limitation de la pression fiscale sur les ménages.

7. L'absence de transparence

L'ensemble des mécanismes actuels de péréquation étant marqué par la complexité et l'opacité qui en cachent les effets réels, il apparaît nécessaire, pour le débat démocratique et les progrès de la solidarité, que des analyses précises et régulières soient faites dans ce domaine et qu'elles soient rendues publiques.

V - L'INTERCOMMUNALITÉ EST UN DES VECTEURS DU RENFORCEMENT DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE LOCALE

La France souffre d'une mauvaise répartition des compétences et des moyens au niveau local. On critique souvent l'émiettement du territoire en plus de 36 000 communes. En fait, à part quelques cas aberrants, ce n'est pas l'existence de ces communes qui fait le plus problème. Il s'agit même d'un échelon indispensable de proximité. Ce qui est en cause, c'est la nécessité de transférer une partie des compétences et des ressources à un niveau intercommunal seul capable d'assurer un traitement cohérent et à la bonne échelle des problèmes (notamment urbanisme, logement, environnement, développement économique) avec les moyens humains, techniques et financiers adaptés. Or la France a pris un grand retard à ce niveau malgré les progrès récents de l'intercommunalité au niveau des agglomérations. Il importe d'aller plus loin pour lutter contre les inégalités et les distorsions économiques que cet émiettement engendre.

A - LES AVANTAGES ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Les analyses des responsables politiques (Commission pour l'avenir de la décentralisation, rapport du sénat « *Pour une République territoriale* »), des administratifs et des théoriciens (cf. les thèses des professeurs Dafflon et Dalla Santa) ainsi que, surtout, l'avis du Conseil économique et social sur « *La décentralisation et le citoyen* » voté en juin 2000 sur le rapport de Mme Claudette Brunet-Léchenault convergent sur ces avantages.

1. Elle renforce l'efficacité et à terme les économies

Elle permet de réduire les coûts techniques d'information pour la préparation des dossiers et des décisions.

Elle renforce la capacité de négociation avec les partenaires publics ou privés ce qui permet d'obtenir un meilleur rapport qualité - prix des prestations.

Elle facilite les économies d'échelle au niveau des consommations et de la production des services.

Elle réduit la consommation de biens collectifs par des utilisateurs venus des communes voisines qui n'ont pas participé à l'effort contributif (effets de débordements).

Elle permet de mieux répartir l'effort d'équipement dans les différents domaines et donc de réduire les effets d'encombrement ou de sous-utilisation.

Enfin, à terme, elle peut déboucher sur des rationalisations dans les services administratifs et la gestion des équipements.

2. Elle conforte la fiscalité locale

La généralisation de l'intercommunalité à l'ensemble du territoire et de la taxe professionnelle unique à l'ensemble de l'intercommunalité est de nature à gommer certains défauts de cette taxe (inégalités de taux, de répartition des bases, concurrence fiscale) et à lui donner une meilleure assise politique à un moment où certains envisagent sa disparition.

La TPU permet aussi de réduire le risque fiscal (disparition ou départ des entreprises) et le dumping fiscal entre communes.

La TPU et la mutualisation d'un volume croissant de dépenses sont de nature à favoriser une meilleure maîtrise de la pression fiscale sur les entreprises mais aussi sur les ménages.

3. Elle conforte la péréquation

L'harmonisation des taux des taxes (par construction pour la TPU et par effet indirect pour les impôts sur les ménages) engendrée par l'intercommunalité permet de réduire les inégalités entre contribuables.

De même, la mutualisation de la croissance de la TPU (par stabilisation du reversement de taxe professionnelle) et d'une partie croissante des dépenses a des effets péréquateurs sensibles entre les collectivités.

Là où n'existe pas encore la TPU mais seulement une fiscalité additionnelle aux quatre vieilles, la péréquation joue aussi en proportion de l'importance des dépenses mutualisées et des écarts de taux entre ceux du groupement et ceux de chaque commune.

B - LA NÉCESSITÉ D'INTENSIFIER LE MOUVEMENT

1. L'intercommunalité au cœur de l'autonomie financière

L'intercommunalité est un des leviers essentiels de la réforme des finances locales et de l'avenir de l'autonomie financière locale. Elle peut servir d'appui à

l'ensemble des mesures destinées à la conforter : autonomie fiscale, péréquation, rigueur de gestion, maîtrise des prélèvements, simplification.

Le mouvement, au milieu du gué, n'apparaît pas encore dans toute son ampleur et n'a pas encore donné ses meilleurs effets. Au contraire, dans un premier temps, il a pu engendrer surcoûts et complexités nouvelles mais il n'est pas difficile d'imaginer la suite du scénario : généralisation de l'intercommunalité, nouvelle légitimité politique issue du suffrage universel direct, élargissement de la taille moyenne des nouvelles collectivités territoriales, élargissement de leurs compétences, restructuration de la gestion des services des équipements, délégation de compétences par les départements.

2. Opportunité d'un renforcement du processus

L'accélération du processus, son renforcement ne peuvent que profiter à l'autonomie financière locale. Plusieurs mesures sont envisageables dans ce sens :

La Commission pour l'avenir de la décentralisation a notamment préconisé de :

- poursuivre la généralisation de l'intercommunalité à fiscalité propre d'ici à 2007 par incitation financière mais en affirmant le principe de cette date butoir ;
- réserver en priorité aux intercommunalités à fiscalité propre ou à leurs groupements le bénéfice des contrats territoriaux élaborés en application du contrat de Plan Etat - région (pays, agglomérations) ;
- faciliter le fonctionnement des EPCI à fiscalité propre (leur fusion sera rendue possible, la procédure de retrait obligatoire des syndicats intercommunaux pour les communes ayant adhéré à un EPCI à fiscalité propre sera généralisée) ;
- assouplir les modalités de dissolution des syndicats ;
- améliorer le rôle de la commission départementale de coopération intercommunale et renforcer le pouvoir d'arbitrage du préfet en fonction d'un schéma prévisionnel de coopération intercommunal à horizon de 2007 ;
- faire élire en 2007 au suffrage universel direct des conseillers des intercommunalités à fiscalité propre.

D'autres mesures complémentaires sont imaginables :

- transfert progressif de la DGF des communes aux EPCI à fiscalité propre afin qu'ils réalisent sous leur responsabilité une péréquation adaptée aux réalités locales ;
- accélération de la prise en compte du coefficient d'intégration fiscale dans les critères de répartition des dotations entre EPCI (il doit s'étaler normalement entre 2000 et 2010).

VI - LE RENFORCEMENT DES RÉGIONS CONSTITUE UN AUTRE PILIER DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE LOCALE

Le développement de la concurrence territoriale en Europe, par rapport à laquelle nos régions apparaissent faibles, par leur poids financier et leurs attributions, la volonté de mieux mettre en synergie les acteurs économiques et sociaux de terrain et les impératifs de réforme et d'allègement de l'Etat central rendent nécessaire et probable un renforcement de nos régions. Compte tenu de leur rôle croissant dans le système financier public local et de l'intérêt de préserver leurs marges de manœuvre, il est important de conforter leur autonomie financière et fiscale.

A - LE RÔLE CROISSANT DE LA RÉGION

1. En tant que pôle de compétitivité

Appelées à jouer un rôle croissant dans la formation initiale (secondaire, supérieure) et continue, dans les infrastructures, dans les aides au développement des entreprises, la culture, la recherche, l'aménagement du territoire, les régions constituent avec l'intercommunalité un des fers de lance de notre compétitivité territoriale.

2. En tant que pôle de programmation et de cohérence régionale

La région est devenue l'interlocuteur essentiel de l'Etat pour les démarches de planification et d'aménagement du territoire à travers notamment les contrats de Plan Etat - régions. Elle est aussi un échelon essentiel pour les politiques des fonds structurels européens et pour les initiatives transfrontalières. Elle est un relais pour les politiques contractuelles territorialisées de l'Etat (contrat de pays, d'agglomérations, de ville).

3. En tant que pôle de décentralisation

Une très large part des transferts de compétences envisagés pour une deuxième phase de la décentralisation devrait bénéficier à la région avec tout ce que cela signifie en termes de renforcement de son poids financier (cf. chapitre IV).

B - UN BESOIN ET UNE OPPORTUNITÉ DE RENFORCEMENT

Pour pouvoir exercer efficacement toutes ces missions, les régions ont besoin de voir leur rôle financier renforcé.

1. La défense de son autonomie financière et fiscale

Celle-ci a été réduite ces dernières années par le recul de l'autonomie fiscale du fait de plusieurs amputations successives (parts régionales de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et de la taxe d'habitation, droits de mutation, part « salaires » des bases de taxe professionnelle). Ce recul, qui a affecté toutes les collectivités territoriales, a été plus marqué pour les régions (cf. chapitre II).

Les transferts de compétences, s'ils sont compensés par des dotations, vont encore réduire le degré d'autonomie fiscale des régions.

Pour préserver dans la mesure du possible cette autonomie fiscale, nous avons vu qu'il existait plusieurs pistes. D'abord conforter les impôts locaux actuels (TFPB et taxe professionnelle), ensuite, imaginer une compensation des transferts de compétences autre que celle des dotations. Il pourrait s'agir :

- soit du partage d'un impôt d'Etat sur lequel les régions n'auraient aucun pouvoir mais qui aurait une logique d'évolution moins arbitraire que des dotations et plus favorable. Le choix de la clef de répartition du produit entre les régions pourrait d'ailleurs permettre à l'Etat d'introduire un mécanisme de péréquation ;
- soit de la substitution fiscale déjà évoquée dans ce même chapitre. Ainsi l'Etat pourrait baisser l'impôt sur les sociétés d'un montant équivalent à la masse globale des compensations et chaque région pourrait augmenter le taux de sa taxe professionnelle au niveau nécessaire pour couvrir le montant de compensation lui revenant ;
- ou bien il pourrait s'agir de l'instauration, au niveau régional, d'une taxe additionnelle à la taxe proportionnelle sur le revenu (ci-dessus présentée comme substitut à la taxe d'habitation) avec en contrepartie une baisse de la TVA ou des tranches basses de l'impôt sur le revenu. Cela aurait comme avantage de conforter au niveau régional la fiscalité sur les ménages déjà présente avec la TFPB (et donc un lien fiscal citoyen) ainsi qu'un mécanisme régulateur pour la taxe professionnelle avec le couplage des taux ;
- soit de l'instauration d'un impôt conjoint en créant un tarif complémentaire à l'impôt national sur le revenu après baisse des taux de l'Etat, comme en Espagne ou en Italie.

Rien n'empêche de prévoir plusieurs tranches de compensations (dotations, partage d'impôt, substitution fiscale).

2. L'affirmation de son rôle de cohérence financière régionale

Afin de confirmer et renforcer le rôle que la région joue déjà en matière de coordination financière et de concertation interpartenariale et qui va se développer avec de nouveaux transferts de compétences de l'Etat, il serait opportun de l'institutionnaliser davantage en créant une conférence financière régionale, présidée par le Président de la région. Cette conférence interpartenariale serait compétente pour examiner les contrats de plan et leur suivi, les grands projets d'infrastructures, les collaborations diverses entre collectivités publiques interrégionales ou infrarégionales ou avec des partenaires privés.

Lorsque l'intercommunalité à fiscalité propre sera généralisée et la région confortée par de nouveaux transferts de compétences, il sera opportun que l'Etat puisse transférer aux régions la responsabilité de redistribuer aux intercommunalités les dotations centrales suivant des règles de péréquation encadrées au niveau national mais modulées au niveau régional.

3. L'émergence de l'interrégionalité

Les réflexions de la DATAR sur l'avenir de la structure territoriale française et de la faiblesse relative de nos régions par rapport à celles de nos voisins la conduisent à préconiser des regroupements de régions, pour aboutir à huit ou neuf, ou du moins des collaborations plus poussées entre elles.

La Commission pour l'avenir de la décentralisation, tout en préconisant d'importants transferts de compétences vers les régions, s'est déclarée favorable au développement de l'interrégionalité, un peu sur le modèle de l'intercommunalité.

Dans cette optique, au-delà des assouplissements juridiques nécessaires, on peut imaginer plusieurs voies d'encouragement financier à l'interrégionalité :

- une compensation majorée à l'occasion des transferts de compétences si celles-ci font l'objet d'une collaboration interrégionale ;
- un avenant aux contrats de plan Etat - régions ;
- des dotations majorées (formation professionnelle, DRES).

Bien entendu, les progrès de l'interrégionalité ne sont ni la condition ni un préalable au renforcement des régions actuelles.

VII - LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DISPOSENT D'AUTRES MARGES D'AUTONOMIE

L'autonomie financière des collectivités locales est certes très dépendante de facteurs extérieurs, tels que ceux analysés jusqu'ici, mais elle dépend aussi de facteurs sur lesquels elles ont plus de prise : la rigueur de gestion et l'appel à de nouveaux mécanismes de financement. Ces aspects de l'autonomie financière locale seront simplement évoqués.

A - LES DIVIDENDES DE LA RIGUEUR DE GESTION

Des progrès dans le pilotage financier et dans la maîtrise des dépenses peuvent engendrer d'appréciables dividendes.

1. Un meilleur pilotage financier

Le pilotage pourrait progresser dans quatre domaines :

- le suivi du patrimoine à partir d'un inventaire et d'un bilan rigoureux prolongé par une gestion plus active des biens immobiliers et des conventions ;
- la gestion prévisionnelle, notamment au niveau des ressources humaines et des investissements (les retours sur investissement) ;
- le contrôle des satellites (SEM, établissements publics et organismes de logement social, associations institutionnelles subventionnées, concessions aux risques de la collectivité (notamment les zones d'aménagement concerté (ZAC), syndicats divers, etc.) ;
- la vision globale (consolidée et déconsolidée) des intercommunalités.

L'Etat devrait contribuer à cette amélioration du pilotage en diffusant une information détaillée, actualisée et pertinente (cf. le projet de l'observatoire des

finances locales décrit au début de ce chapitre). Certains organismes publics comme le CNFPT et les centres de gestion pourraient aussi apporter leur concours.

Une récente étude du Conseil économique et social sur « *L'avenir de la fonction publique territoriale* » (rapporteur : Monsieur Michel-Antoine Rognard) formule deux propositions pour améliorer la gestion prévisionnelle des agents locaux :

- « la mise en réseau à un niveau départemental ou inter-départemental des informations détenues par les centres de gestion et l'ensemble des collectivités non affiliées constitue la base indispensable de ce qui peut permettre une véritable gestion prévisionnelle des emplois ;
- parallèlement, aux niveaux pertinents au regard des enjeux de l'emploi public, un collège des employeurs locaux regroupant collectivités non affiliées et centres de gestion, Conseils généraux et régionaux pourrait être créé pour constituer un socle solide et reconnu de détermination des besoins, des qualifications, des estimations quantitatives et de la mobilité, le CNFPT lui étant associé pour assurer sa mission de formation ».

2. La maîtrise des dépenses

Le développement rapide des nouvelles technologies de l'information, allié à la montée de l'intercommunalité, à la simplification des structures qui devrait à terme s'ensuivre, à la meilleure distribution de compétences entre niveaux de collectivités et aux marges de manœuvre nées des départs à la retraite devrait permettre de réaliser progressivement des économies de gestion.

La rationalisation et la reconversion de certains équipements seront à l'ordre du jour dans les années à venir en raison à la fois des migrations de population et des progrès de l'intercommunalité et des autres collaborations intercollectivités.

Le réseau du Trésor public pourrait aussi apporter plusieurs contributions à cet effort de maîtrise des dépenses :

- par un appui à la mise en place d'une comptabilité d'engagements ;
- par la production plus précoce du compte de gestion (avant le 31 mars, date butoir du vote du budget) ;
- par la mise en place de règlements (en recettes et dépenses) via internet ;
- par une assistance à la commande publique et à l'investissement dans le prolongement de la mise en place des missions d'information économique et financière déjà opérationnelles pour le compte de l'Etat.

B - DE NOUVEAUX MÉCANISMES DE FINANCEMENT

1. L'optimisation des ressources propres non fiscales

La fin de la période de relative facilité fiscale va concentrer l'attention sur les autres ressources propres des collectivités qui vont chercher à les optimiser.

Il apparaît ainsi probable que les redevances d'occupation du domaine public payées par les gestionnaires de réseau vont se développer, parallèlement à l'ouverture des réseaux à la concurrence : électricité, gaz, chauffage, téléphone, fixe ou mobile, télécommunications, câblages.

2. L'appel aux usagers et au marché

Plusieurs facteurs pourraient favoriser le recours à la tarification voire à l'externalisation des services par les collectivités :

- la rencontre des limites des prélèvements obligatoires avec les exigences croissantes des citoyens ;
- les progrès de la monétique permettant de concilier de façon souple tarification et modulation du prix en fonction de la situation personnelle et familiale ;
- la clarification du contexte juridique par harmonisation du droit interne des marchés, concessions et délégations avec le droit communautaire de la concurrence ;
- le renforcement technique de la maîtrise d'ouvrage permettant de déléguer dans un cadre plus strict et de contrôler le cahier des charges ;
- Il importe cependant de remarquer que les impératifs de solidarité et de préservation de l'intérêt général (sécurité, service universel...) imposent des limites et des contraintes incontournables.

CONCLUSION

Au terme de cette analyse sur l'avenir de l'autonomie financière des collectivités territoriales, il apparaît que la situation est instable et incertaine.

D'un point de vue statique, on peut considérer que les collectivités territoriales françaises dans leur ensemble disposent aujourd'hui d'une autonomie financière appréciable assise à la fois sur une autonomie fiscale substantielle, surtout en comparaison de la plupart des pays voisins, sur des finances saines et sur une absence de tutelle préalable sur leurs décisions. Il faut cependant nuancer ce diagnostic en soulignant que la marge d'autonomie fiscale des régions est moindre que celle des autres échelons territoriaux, que les dépenses « contraintes » ne sont pas négligeables pour les communes et les départements, que l'intercommunalité n'est pas encore tout à fait autonome financièrement. En outre, les fortes inégalités entre collectivités relativisent le degré d'autonomie de nombre d'entre elles.

D'un point de vue dynamique, il apparaît par contre que l'autonomie financière de l'ensemble des collectivités est menacée à terme.

Certes la croissance économique, l'essor de l'intercommunalité, les départs massifs à la retraite peuvent élargir les marges de manœuvre mais de nombreux facteurs menacent aussi de les restreindre : notamment le dynamisme des dépenses de personnel et des normes, la mauvaise compensation de nouveaux transferts de compétences, la fragilité de l'autonomie fiscale liée aux défauts des impôts locaux, les trop grandes inégalités de ressources entre collectivités, les mesures de régulation globale des finances publiques.

La défense de cette autonomie financière implique des mesures courageuses qui passent par une réforme importante des impôts locaux, de nouveaux modes de compensation des transferts de compétences, une simplification et une intensification de la péréquation, le renforcement financier de l'intercommunalité et de la région, de nouvelles règles du jeu entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Or un créneau historique existe pour progresser vers une modernisation du système des finances locales. Il résulte de la conjonction de plusieurs facteurs : le consensus politique pour engager une deuxième phase de la décentralisation, l'essor très rapide de l'intercommunalité, la prise de conscience par la majorité des élus de la nécessité d'une défense de l'autonomie fiscale locale, une conjoncture économique permettant d'atténuer l'impact des transferts de charges et de ressources liés à toute transformation du système.

Il importe de profiter de ce contexte pour engager des réformes tout en choisissant un mode de mise en œuvre adapté, fondé sur la concertation, la clarté des objectifs poursuivis et la progressivité. L'importance de ces réformes, leurs implications multiples pour les collectivités, les citoyens et les entreprises, le rôle déterminant de l'Etat dans leur lancement, rendent indispensable au préalable un débat public approfondi pour qu'elles soient comprises et acceptées. Par ailleurs, la démarche d'expérimentation peut sur certains volets s'avérer opportune et efficace. Elle vient de s'affirmer concluante dans le domaine de la

régionalisation ferroviaire. Elle est désormais reconnue dans une proposition de loi constitutionnelle avec l'appui du gouvernement. Il ne doit pas s'agir d'une méthode dilatoire mais d'un appel au volontariat pour montrer la faisabilité de telle ou telle mesure nouvelle qui pourrait être ensuite généralisée : substitution fiscale, transfert de la DGF communale à l'intercommunalité, passage à la valeur vénale pour la TFPB, etc.

Il faudra faire preuve d'audace et d'imagination. La réforme des finances locales est un enjeu majeur. Le succès de la deuxième phase de la décentralisation en dépend. Il s'agit, avec la réforme de l'ordonnance de 1959, d'un élément essentiel de la réforme de l'Etat et de la compétitivité de nos institutions.

ANNEXES

Annexe 1 : Le poids des recettes fiscales

Données détaillées par échelon de collectivités : des situations différenciées
Avant les cinq réformes

	en millions de francs (estimation en 1999)	Total	Communes	Groupements	Départements	Régions
a	Recettes de fonctionnement	703 920	371 900	54 720	211 300	66 000
b	dont recettes fiscales	422 972	210 112	40 313	132 892	39 654
c	Montants payés pas l'Etat à la place des contribuables	46 623	24 263	5 400	13 101	2 719
d = (b-c)	Recettes fiscales effectivement payées par les contribuables locaux	376 349	185 849	34 913	119 791	36 935
e = d/a	Part des recettes fiscales payées par les contribuables locaux dans les recettes totales	53 %	50 %	64 %	57 %	56 %

Après les cinq réformes

	en millions de francs (estimation en 1999)	Total	Communes	Groupements	Départements	Régions
a	Recettes de fonctionnement	703 920	371 900	54 720	211 300	66 000
b	dont recettes fiscales	343 102	182 259	33 817	102 506	24 517
c	Montants payés pas l'Etat à la place des contribuables	51 475	28 604	6 047	15 307	0
d = (b-c)	Recettes fiscales effectivement payées par les contribuables locaux	291 627	153 656	27 771	87 200	24 517
e = d/a	Part des recettes fiscales payées par les contribuables locaux dans les recettes totales	41 %	41 %	51 %	41 %	37 %

Source : étude de l'association des maires de France réalisée par Philippe Laurent Consultants – octobre 2000

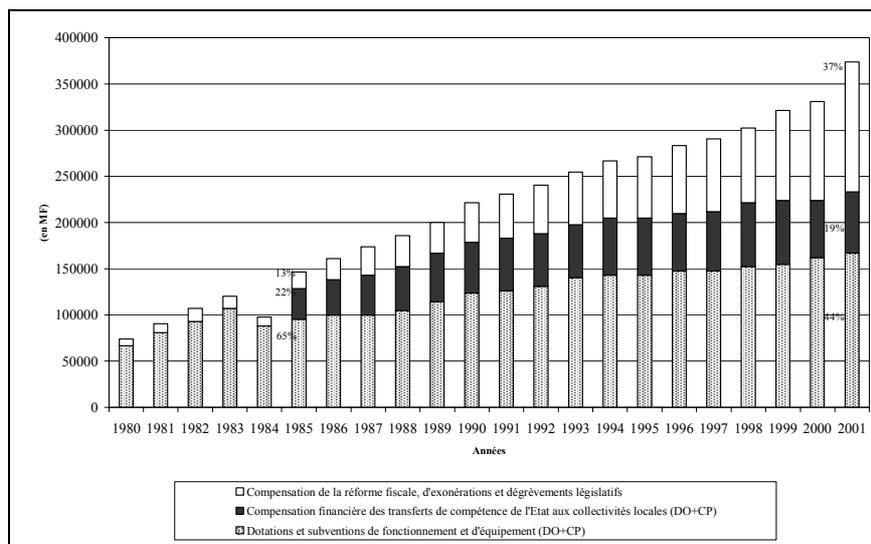
Annexe 2 : La détérioration du lien fiscal

- En vingt ans, de 1982 à 1999, nous avons recensé 24 mesures qui contribuent à détériorer le lien fiscal entre les collectivités locales et les contribuables locaux :
 - l'Etat supprime ou réduit les bases des impôts en compensant à l'instant t : 14 mesures, pour un montant estimé de 97 milliards ;
 - l'Etat se substitue (en partie ou totalement) au contribuable local : 5 mesures, pour un montant estimé de 60 milliards ;
 - le contribuable paie, mais à d'autres : 5 mesures, pour un volume estimé à 10 milliards (dont une partie retourne aux collectivités locales).

- Au total, l'effet de ces mesures représente une masse de l'ordre de 167 milliards de francs (valeur 1999), soit 40 % du total des recettes fiscales.

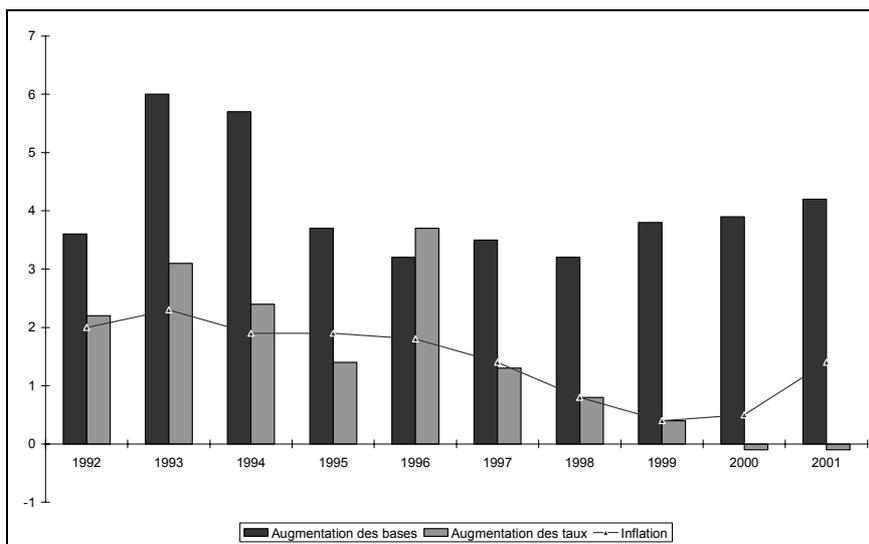
Source : étude de l'Association des maires de France réalisée par Philippe LAURENT consultants
Octobre 2000.

Annexe 3 : Evolution des concours de l'Etat aux collectivités locales



par convention, en AP = CP pour les années 1980 à 1984.

Annexe 4 : Evolution des quatre taxes : effet base et effet taux



Hors réforme taxe professionnelle et taxe d'habitation.

Source : Dexia