

Projet de loi de finances pour 2002
Rapport de M. Didier Migaud, Rapporteur général,
au nom de la commission des finances
Tome II : examen des articles de la première partie.
(volume 2)

C.- Mesures diverses

Article 12 : Taux et conditions de versement de la contribution due par les organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction

Article 13 : Prélèvement exceptionnel sur les fonds constitués par la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat, déposés par l'Organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (ORGANIC) auprès de la Caisse des dépôts et consignations

II.- RESSOURCES AFFECTEES

Article 14 : Dispositions relatives aux affectations

Article 15 : Détermination du montant du prélèvement de solidarité pour l'eau, affecté au compte spécial n° 902-00 « Fonds national de l'eau »

Article additionnel après l'article 15 : Exonération de redevance audiovisuelle

Article 16 : Modification des quotités de répartition de la taxe d'aviation civile entre le budget annexe de l'aviation civile et le compte spécial n° 902-25 « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien »

Article 17 : Affectation en 2002 des ressources du compte d'affectation spéciale n° 902-33 « Fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'Etat » au fonds de réserve des retraites

Article 18 : Fixation, pour 2002, du montant de la contribution sociale de solidarité affecté au régime des exploitants agricoles

Article 19 : Affectation du produit de la taxe sur les conventions d'assurance

Article 20 : Modification des versements de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) au budget général de l'Etat

Article 21 : Reconduction en 2002 du contrat de croissance et de solidarité

Article 22 : Intégration, au sein de la dotation d'aménagement, de la totalité du financement des communautés d'agglomération

Article 23 : Intégration de la totalité du coût de la garantie des communautés urbaines au sein de la dotation par habitant fixée par le Comité des finances locales

Article 24 : Majoration de la dotation de solidarité urbaine

Article 25 : Majorations de la dotation de solidarité rurale

Article additionnel après l'article 25 : Prolongation des modalités dérogatoires relatives au versement du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée au titre des dépenses résultant des intempéries de 1999

Article 26 : Evaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

Article 27 : Equilibre général du budget

[Volume 1](#)

[Volume 3](#)

C.- Mesures diverses

Article 12

Taux et conditions de versement de la contribution due par les organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction.

Texte du projet de loi :

La contribution des organismes habilités à recueillir la participation des employeurs à l'effort de construction, instituée par l'article 56 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998), est établie, pour 2002, dans les conditions prévues au I de cet article, selon les modalités suivantes :

1° La fraction mentionnée au I dudit article est fixée à 11 % ;

2° Les associés collecteurs de l'Union d'économie sociale du logement, mentionnée à l'article L. 313-17 du code de la construction et de l'habitation, sont libérés des versements leur incombant pour 2002 au titre du présent article dès que le versement de cette union à l'État, tel qu'il résulte de l'engagement de substitution prévu par l'article 9 de la loi n° 96-1237 du 30 décembre 1996 relative à l'Union d'économie sociale du logement, atteint 274,408 millions d'euros. Lorsque l'application de ce plafond conduit à une contribution des associés collecteurs de l'Union d'économie sociale du logement correspondant à une fraction inférieure à 11 %, cette fraction est appliquée pour le calcul de la contribution des organismes non associés de cette union. Sa valeur est établie et publiée au *Journal officiel* au plus tard le 31 juillet 2002.

Exposé des motifs du projet de loi :

L'article 56 de la loi de finances pour 1999 a reconduit la contribution des organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC ou 1 % logement). Le taux de cette contribution et les conditions de son versement par les associés collecteurs de l'UESL ont été définis pour l'année 1999 en conformité avec la convention signée entre l'État et l'Union d'économie sociale du logement (UESL) le 3 août 1998, qui prévoit le versement à l'État pendant quatre ans d'une contribution dégressive.

Pour 2002, la contribution est fixée à 11% de la collecte et des remboursements de prêts de plus de trois ans. Le montant du versement de l'UESL qui libère les associés collecteurs des versements qui leur incombent est fixé à 274,408 millions €. Le deuxième alinéa reconduit le mécanisme garantissant que tous les organismes collecteurs, membres ou non de l'UESL, sont assujettis au même taux de contribution. Le montant total attendu de la contribution est de 285 millions €.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article fixe le mode de calcul du versement en 2002 de la contribution au budget général des organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction, autrement appelée « 1% logement ». En application de la convention passée par l'Etat avec l'Union d'économie sociale du logement (UESL) le 3 août 1998, cette contribution serait fixée, en 2002, à 11% d'une assiette constituée par la collecte et les remboursements de prêts à plus de trois ans de l'année précédente. Elle serait plafonnée à 274,408 millions d'euros (1.800 millions de francs) pour les associés collecteurs de l'UESL et, pour les collecteurs non associés, par l'application du taux effectif constaté pour les associés membres de l'UESL, compte tenu du plafond de 274,408 millions d'euros (1.800 millions de francs). Le rendement total attendu est de 285 millions d'euros, soit 1.869 millions de francs.

I.- L'application de la convention du 3 août 1998

Le présent article organise, pour la quatrième année, l'application de la convention du 3 août 1998 précitée en matière de prélèvement d'une contribution sur les associés collecteurs du 1% logement.

Les organismes collecteurs comprenaient au 31 décembre 1999 :

– les 135 comités interprofessionnels du logement (CIL), associations à caractère professionnel ou interprofessionnel, ayant pour objet exclusif de promouvoir la construction, l'acquisition, l'amélioration, la remise en état de logements, qui collectent environ 90% des ressources ;

– 37 chambres de commerce et d'industrie, au deuxième rang des organismes collecteurs, avec moins de 6% de la collecte ;

– la société immobilière filiale de la SNCF, les sociétés anonymes de crédit immobilier, les caisses d'allocations familiales et les organismes constructeurs HLM-SEM, qui assurent le reste de la collecte.

Les CIL et les chambres de commerce sont regroupés, depuis 1997, dans l'Union d'économie sociale du logement (UESL), qui fédère et représente ces collecteurs.

Le total des ressources à long terme résulte, pour chaque exercice, de l'addition de trois éléments :

– la collecte de l'exercice précédent, réalisée en décembre, qui est utilisable avec un exercice de décalage ;

– les remboursements des prêts à long terme ;

– les sommes incorporées, correspondant à la part du résultat des collecteurs financiers affectée au fonds 1%.

RESSOURCES STABLES 2000

(en millions d'euros)

	Collecte	Remboursements de prêts à long terme	Total
Comités interprofessionnels du logement	1.085	1.354	2.439
Chambres de commerce et d'industrie	56	79	135
Sociétés anonymes de crédit immobilier	8	20	28
Sociétés immobilières d'entreprises nationales	9	2	11
HLM-SEM	15	0	15
Total	1.174	1.454	2.629

Source : ANPEEC, données provisoires.

RESSOURCES STABLES 2000

(en millions de francs)

	Collecte	Remboursements de prêts à long terme	Total
Comités interprofessionnels du logement	7.117	8.881	15.998
Chambres de commerce et d'industrie	370	517	887
Sociétés anonymes de crédit immobilier	55	130	185
Sociétés immobilières d'entreprises nationales	62	10	72
HLM-SEM	100	0	100
Total	7.704	9.538	17.242

Source : ANPEEC, données provisoires.

Le total des ressources stables disponibles représente l'assiette de la contribution proposée par le présent article, les « prêts à long terme » étant distingués des « préfinancements », d'une durée égale ou inférieure à trois ans, qui ne sont pas compris dans l'assiette du prélèvement.

Cette assiette correspond, selon l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC), aux montants indiqués par les tableaux ci-dessus, pour l'année 2000.

La convention du 3 août 1998 a permis indépendamment du volet concernant la modernisation des interventions et des structures de l'UESL, la programmation quinquennale de l'extinction des contributions à l'Etat dans les termes suivants :

« L'UESL versera à l'Etat, au titre de sa contribution à la politique du logement, les montants suivants :

- 6,4 milliards de francs en 1999 ;*
- 5 milliards de francs en 2000 ;*
- 3,4 milliards de francs en 2001 ;*
- 1,8 milliard de francs en 2002.*

Cette contribution s'éteint en 2003.

Les modalités de calcul de la contribution à verser à l'UESL par chacun de ses associés collecteurs sont déterminées par le conseil d'administration de l'UESL. Une convention annuelle entre l'Etat et l'UESL fixe les modalités de versement de ces contributions.

L'Etat s'engage sur la durée de la convention à maintenir le taux de la participation à 0,45% des salaires et à n'effectuer aucun prélèvement sur les associés collecteurs de l'UESL en sus de la contribution prévue au présent article. »

[...]

« La présente convention sera mise en œuvre à compter du 1er janvier 1999 et expirera le 31 décembre 2003. »

On peut donc observer que le prélèvement proposé correspond très exactement au montant prévu par la convention, même si une mobilisation supplémentaire des ressources du 1% logement en faveur du renouvellement urbain a été annoncée par le Gouvernement le 27 septembre 2001, selon des modalités qui n'avaient pas encore été arrêtées au moment du dépôt du présent projet de loi.

II.- Les prélèvements opérés depuis 1999 dans le cadre de la convention

A.- La contribution prélevée en 1999

L'article 56 de la loi de finances pour 1999 a fixé les règles de prélèvement de la contribution des organismes collecteurs du 1% en 1999.

Il prévoyait que la fraction des ressources stables servant au calcul du prélèvement soit fixée à 42,6% en 1999.

L'application du taux de 42,6% à une assiette de 2.288,11 millions d'euros (15.009 millions de francs) devait permettre d'obtenir la contribution de 975,67 millions d'euros (6.400 millions de francs) due par les associés membres de l'UESL.

$$15.009 \times 42,6\% = 6.394 \text{ millions de francs (974,76 millions d'euros).}$$

A toutes fins utiles, le versement des associés collecteurs de l'UESL avait été plafonné à 975,67 millions d'euros (6.400 millions de francs), conformément à la convention du 3 août 1998.

En définitive, les recettes perçues en 1999 au titre de la contribution des organismes collecteurs du 1% logement se sont élevées à 1.002,35 millions d'euros (6.575 millions de francs), dont 975,67 millions d'euros (6.400 millions de francs) à la charge des collecteurs membres de l'UESL et 26,68 millions d'euros (175 millions de francs) à la charge des non-membres.

B.- La contribution prélevée en 2000

L'article 50 de la loi de finances initiale pour 2000 avait prévu, pour les organismes collecteurs membres de l'UESL, des versements plafonnés à 762,25 millions d'euros (5.000 millions de francs) et une contribution attendue de 27,44 millions d'euros (180 millions de francs) des collecteurs non-membres de l'UESL ; la contribution totale était donc estimée à 789,69 millions d'euros (5.180 millions de francs) affectés en recettes du budget général.

Le taux de prélèvement avait été fixé à 32,5% d'une assiette de 2.464 millions d'euros (16.160 millions de francs).

Alors que la contribution attendue des collecteurs non-membres de l'UESL était estimée à 27,44 millions d'euros (180 millions de francs), l'article 50 avait prévu que, si l'application du plafond de 762,25 millions d'euros (5.000 millions de francs) conduisait à une contribution des associés collecteurs de l'Union d'économie sociale pour le logement telle que le taux de prélèvement (« fraction » des ressources stables) s'avérerait inférieur à 32,5%, le même taux serait alors appliqué pour le calcul de la contribution des organismes non associés de cette union.

Cette disposition, nouvelle par rapport au régime en vigueur en 1999, avait pour effet de plafonner la contribution des collecteurs du 1% non-membres de l'UESL à raison du taux effectivement constaté, compte tenu du plafond de 762,25 millions d'euros (5.000 millions de francs), pour les contributeurs associés de cet organisme.

L'article prévoyait également que la valeur de la fraction des ressources stables (constituant le taux de prélèvement) devait être établie et publiée au *Journal officiel* au plus tard le 31 juillet 2000.

Le taux applicable aux organismes non-membres de l'UESL a été réduit à 30,97% (avis publié au *Journal officiel* du 26 juillet 2000), en application du mécanisme de plafonnement précédemment décrit.

Le montant réellement recouvré pour 2000 s'est élevé à 776 millions d'euros (5.090 millions de francs), dont 762 millions d'euros (5.000 millions de francs) en provenance des collecteurs membres de l'UESL et 24 millions d'euros (90 millions de francs) à la charge des autres collecteurs. L'écart par rapport aux prévisions de la loi de finances est notamment lié à la modification du pourcentage de prélèvement sur les collecteurs non-membres de l'UESL en cours d'année pour tenir compte du plafonnement de la contribution de l'UESL, ainsi qu'au caractère estimatif de la collecte et des retours de prêts des collecteurs non-membres servant de base de calcul du prélèvement en loi de finances initiale pour 2000.

C.- La contribution prévue en 2001

L'article 26 de la loi de finances initiale pour 2001, par rapport à l'article 50 de la loi de finances initiale pour 2000 :

– a fixé le taux de prélèvement (la « fraction ») à 21% ;

– a plafonné le prélèvement des associés collecteurs de l'UESL à 518,33 millions d'euros (3.400 millions de francs), comme il avait été prévu par la convention du 3 août 1998 ;

– a prévu, comme pour 2000, l'éventualité d'une diminution du taux de prélèvement pour les associés non-membres de l'UESL, la publication au *Journal officiel* du nouveau taux devant intervenir au plus tard le 31 juillet 2001.

Le taux de 21% a été fixé par la loi de finances initiale pour 2001 au regard d'une assiette prévisionnelle de 2.519,22 millions d'euros (16.525 millions de

francs) pour les seuls associés collecteurs membres de l'UESL. Le montant total attendu de la contribution est de 536,62 millions d'euros (3.520 millions de francs).

Le recouvrement à fin août 2001 atteignait 440 millions d'euros (2.884 millions de francs), dont 432 millions d'euros (2.832 millions de francs) en provenance de l'UESL et 8 millions d'euros (52 millions de francs) en provenance des autres collecteurs.

Pour les collecteurs non-membres de l'UESL, la fraction de 21% a été abaissée à 20,14% par un avis paru au *Journal officiel* du 3 août 2001. Le taux révisé a été calculé à partir des données transmises par l'UESL sur la collecte au titre de 2000 et les remboursements de prêts reçus au cours de 2000 par les associés collecteurs, de façon à ce que la contribution des membres de l'UESL soit égale à 518 millions d'euros (3.400 millions de francs).

D.- Le prélèvement organisé par le présent article

Le présent article, par rapport à l'article 26 de la loi de finances initiale pour 2001 :

– fixe le taux de prélèvement (la « fraction ») à 11% ;

– plafonne le prélèvement des associés collecteurs de l'UESL à 274,408 millions d'euros (1.800 millions de francs), comme il avait été prévu par la convention du 3 août 1998 ;

– prévoit, comme pour cette année, l'éventualité d'une diminution du taux de prélèvement pour les associés non-membres de l'UESL, la publication au *Journal officiel* du nouveau taux devant intervenir au plus tard le 31 juillet 2002.

Selon le Gouvernement, le taux prévisionnel fixé par le projet de loi de finances pour 2002 est fondé sur les hypothèses suivantes :

(en millions d'euros)

Collecte 2001 de l'UESL	Retours sur prêts 2001 de l'UESL	Assiette totale	Taux de contribution correspondant à 274,408 millions d'euros
1.190	1.490	2.680	10,24%

(en millions de francs)

Collecte 2001 de l'UESL	Retours sur prêts 2001 de l'UESL	Assiette totale	Taux de contribution correspondant à 1.800 millions de francs
7.805,89	9.773,76	17.579,65	10,24%

Ainsi est appliquée, pour la quatrième année, de façon conforme aux prévisions, la convention du 30 août 1998.

Sur la nouvelle mobilisation des ressources du 1% logement, qui a été annoncée par le Gouvernement le 27 septembre 2001, votre Rapporteur général a obtenu de la direction du budget les éléments d'information suivants :

« Des discussions approfondies ont été menées pendant l'été avec les partenaires sociaux du « 1% logement » pour examiner les conditions d'un élargissement des emplois et une mobilisation importante des ressources en faveur du renouvellement urbain. Ces discussions sont en cours de finalisation et une convention sera signée dans les toutes prochaines semaines. Cette convention prendra la suite de celle qui avait été signée pour cinq ans en 1998 et prolongera, dans un cadre contractuel renouvelé, les actions du « 1% logement » jusqu'en 2006.

L'intervention du « 1% logement » en faveur du renouvellement urbain devrait se faire par deux canaux principaux. Par le biais de subventions, le « 1% logement » contribuera à hauteur de 2,3 milliards d'euros sur cinq ans aux politiques de renouvellement urbain dans trois directions principales : des subventions aux démolitions de logements sociaux vétustes, en prenant en compte l'ensemble des coûts associés et pour viser un objectif de 30.000 démolitions par an, des subventions complémentaires pour le traitement des copropriétés dégradées et des subventions permettant de neutraliser pour la CDC le coût provisionné de prêts octroyés à des taux inférieurs au coût de la ressource. Par ailleurs, une société foncière sera créée permettant, sur des emprises libérées par la politique de renouvellement urbain mais également dans les communes comportant peu de logements sociaux, de contribuer à financer les logements permettant d'atteindre l'objectif de mixité sociale. La montée en puissance de ce dispositif et le calibrage des différents modes d'intervention sont en cours de finalisation et le Gouvernement proposera les dispositions législatives nécessaires à la bonne mise en œuvre de cette contribution importante du « 1% logement » aux objectifs de renouvellement urbain et de mixité sociale. »

*

* *

La Commission a examiné un amendement de suppression présenté par M. Pierre Méhaignerie.

M. Pierre Méhaignerie a estimé que réforme après réforme le 1% logement sortait de sa fonction sociale, ce qui remet en cause l'accès social à la propriété.

M. Jean-Louis Dumont a considéré que les transformations internes du 1% logement ne lui permettent plus d'être un outil efficace et souple.

Sur l'avis de votre **Rapporteur général**, la Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné l'amendement n° I-1 du Gouvernement prévoyant que l'Union d'économie sociale du logement (UESL) versera 427 millions d'euros (2.801 millions de francs) au budget de l'Etat à partir des fonds issus du 1% logement.

Votre **Rapporteur général** a observé que cet amendement était l'aboutissement d'une négociation avec les partenaires sociaux et qu'une nouvelle convention est en cours de signature entre l'Etat et l'UESL pour définir l'usage de ce versement au cours des cinq prochaines années. Ces sommes contribueront en particulier au développement d'une politique de renouvellement urbain.

M. Jean-Jacques Jégou a précisé que, lors d'une récente réunion, le Conseil de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations avait estimé que la méthode retenue n'était pas convenable. Une autre anomalie réside d'ailleurs dans le fait que la Caisse des dépôts et consignations sera tenue de faire une avance. Même s'il a reconnu que le développement urbain constituait aussi une aide à la construction sociale, il a jugé que le 1% logement faisait désormais l'objet d'une politique de faux-semblant et qu'il mériterait d'être modernisé.

M. Charles de Courson a constaté qu'au total l'UESL serait tenue à un prélèvement de 731 millions d'euros (4.795 millions de francs), soit 28% des fonds issus du 1% logement. Il a considéré qu'on pouvait assimiler cette politique à un « *hold up* » permanent et qu'il serait plus honnête d'affecter le 1% logement au budget de l'Etat. Il a ajouté que le véritable problème résidait dans l'absence de moyens suffisants pour le ministère du logement.

M. Jean-Luis Dumont a rappelé que le 1% logement avait joué un rôle important, tant en ce qui concerne l'accession à la propriété que la location, du fait de sa souplesse, même si des différences importantes avaient pu être constatées selon les régions. Il a observé que, réforme après réforme, la centralisation de ce mécanisme avait conduit à une sous-utilisation des sommes collectées, que l'Etat récupère par le biais de conventions. Cette récupération est d'autant plus aisée que certains partenaires sociaux se sont désintéressés de ce problème.

M. Charles de Courson a noté que le système actuel était contraire aux principes de l'aménagement du territoire, puisqu'il conduit à effectuer des prélèvements sur des petits et moyens départements au profit des grandes agglomérations.

M. Jean-Louis Dumont a approuvé cette affirmation et souligné que les coûts de gestion devenaient prohibitifs.

Votre **Rapporteur général** a tout d'abord affirmé qu'il ne pourrait y avoir de péréquation si toute somme prélevée dans un département devait être intégralement dépensée dans ce même département. Il a ensuite estimé que les différents reproches formulés pouvaient être imputés à tous les Gouvernements de ces dernières années.

La Commission a *adopté* l'**amendement n° I-1** du Gouvernement.

Elle a ensuite *adopté* l'article 12 ainsi modifié.

*
* *
*

Article 13

Prélèvement exceptionnel sur les fonds constitués par la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat, déposés par l'Organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (ORGANIC) auprès de la Caisse des dépôts et consignations.

Texte du projet de loi :

Il est institué pour 2002, au profit du budget de l'État, un prélèvement exceptionnel sur les fonds déposés auprès de la Caisse des dépôts et consignations par l'Organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce et constitués par le produit de la taxe mentionnée au 2° de l'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés.

Le montant de ce prélèvement est fixé à 105 millions d'euros.

Exposé des motifs du projet de loi :

Le produit de la taxe instituée par la loi du 13 juillet 1972 est affecté à l'Organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (ORGANIC), pour financer des dépenses de solidarité nationale. Le niveau annuel de ces dépenses est resté toutefois en moyenne, depuis plusieurs années, inférieur au produit de la taxe, permettant la constitution d'un fonds de réserve placé auprès de la Caisse des dépôts et consignations.

Il est donc proposé d'apurer en 2002 les réserves inemployées du compte de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article propose d'instituer un prélèvement exceptionnel d'un montant de 105 millions d'euros (688,8 millions de francs) sur le produit de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat.

Il s'agit du quatrième prélèvement opéré au profit du budget de l'Etat depuis 1993, rendu possible par l'importance des excédents cumulés sur le compte déposé à la Caisse des dépôts.

I.- Le produit de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat et son emploi

La taxe d'aide au commerce et à l'artisanat a été créée par l'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés. La taxe dont le régime, l'assiette et les taux ont été modifiés à plusieurs reprises⁽¹⁾, s'applique aux établissements de commerce de détail, ouverts postérieurement au 1^{er} janvier 1960, dont la surface de vente dépasse 400 mètres carrés et dont le chiffre d'affaires annuel est au moins égal à 0,46 million d'euros (3,02 millions de francs). Le taux applicable progresse en fonction du chiffre d'affaires rapporté au nombre de mètres carrés de l'établissement.

(1) La dernière modification figure dans la loi de finances n°96-1181 du 30 décembre 1996.

Le décret n° 95-85 du 26 janvier 1995 prévoit que la taxe est perçue par la Caisse nationale de l'Organisation autonome d'assurance vieillesse des professions industrielles et commerciales (ORGANIC). Les opérations de recouvrement sont décrites dans un compte spécial ouvert à cet effet dans la comptabilité de la caisse.

Le produit de la taxe qui s'est élevé à 197,82 millions d'euros (1.297,61 millions de francs) dont 5,02 millions d'euros (32,9 millions de francs) de produits financiers en 2000, est obligatoirement déposé sur un compte de la Caisse des dépôts et consignations par quinzaine. Ces fonds sont placés en SICAV de trésorerie de la Caisse des dépôts. La rémunération de ce placement est nette d'impôts et varie en fonction du taux moyen du marché monétaire.

Les prévisions d'encaissement pour 2001 s'établissent, selon les chiffres communiqués par l'ORGANIC, à 202,76 millions d'euros (1.330 millions de francs) et selon ceux du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à 199,71 milliards d'euros (1.310 milliards de francs). Pour 2002, l'estimation qui devra être affinée est de 208,86 millions d'euros (1.370 millions de francs).

La gestion de la taxe est assurée par la caisse nationale de l'ORGANIC pour le compte de l'Etat. La taxe doit être affectée, à titre principal, au financement de l'indemnité de départ versée aux commerçants et artisans âgés d'au moins 57 ans qui justifient d'une insuffisance de ressources et de l'impossibilité de vendre leur fonds. Le produit de la taxe (encaissements et intérêts financiers) est réparti entre la caisse d'assurance vieillesse des commerçants (ORGANIC) pour l'indemnité de départ versée aux commerçants et la CANCAVA ⁽¹⁾ pour celle versée aux artisans, à la demande de ces organismes et en fonction des besoins.

Le montant des indemnités de départ s'est élevé, au plus, à 54,84 millions d'euros (359,73 millions de francs) par an, depuis 1995.

II.- L'affectation des excédents

L'article 4 de la loi n°89-1008 du 31 décembre 1989 modifiée relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l'amélioration de leur environnement économique juridique et social, prévoit qu'une partie de l'excédent éventuel du produit de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat peut être affectée à des opérations collectives visant à favoriser le maintien et la modernisation du commerce et de l'artisanat dans les secteurs particulièrement touchés par les mutations économiques et sociales.

Le décret n° 95-1140 du 27 octobre 1995, précise qu'un arrêté conjoint du ministre chargé du commerce et du ministre chargé du budget, fixe, compte tenu du montant de l'excédent du produit de la taxe, le plafond des ressources affectées chaque année au financement des actions visées ci-dessus.

Ces ressources alimentent un compte spécial de l'ORGANIC, le Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC), qui assure

(1) Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse de artisans.

le versement des aides financières nécessaires aux opérations subventionnées. Les différentes décisions attributives de subventions sont prises par le ministre chargé du commerce et de l'artisanat, après avis d'une commission composée d'élus locaux, de représentants du secteur concerné et de l'administration, dans des conditions précisées par une circulaire du 21 juin 1999 relative au FISAC.

Au cours des six dernières années le FISAC a été doté sur les excédents de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat des sommes suivantes :

DOTATIONS DU FISAC

(en millions d'euros)

2001	67,07
2000	62,50 30,48 (tempête)
1999	60,97
1998	60,97
1997	45,73
1996	10,67

Source : Caisse nationale ORGANIC

DOTATIONS DU FISAC

(en millions de francs)

2001	439,95
2000	409,97 199,94 (tempête)
1999	399,94
1998	399,94
1997	299,97
1996	69,99

Source : Caisse nationale ORGANIC

La dotation 2002 est évaluée à hauteur de 67,08 millions d'euros (440 millions de francs).

Les comptes relatifs au produit de la taxe depuis 1990 font apparaître des résultats très largement positifs après paiement des indemnités de départ et financement des opérations du FISAC.

C'est pourquoi, à partir de 1997, une partie des excédents de la taxe a été affectée aux régimes vieillesse des commerçants et des artisans (ORGANIC et CANCAVA), au-delà des besoins en matière d'aides au départ, en fonction de leur déficit. Ces versements, dont le montant annuel, fixé par arrêté ministériel, a été de 45,73 millions d'euros (299,97 millions de francs) depuis 1997, sont effectués en

vertu du 6° de l'article L. 633-9 du code de la sécurité sociale, introduit par la loi n°96-1160 de financement de la sécurité sociale pour 1997.

Un autre prélèvement, de 11,13 millions d'euros (73,01 millions de francs), est effectué chaque année sur les excédents depuis 1998, au profit du Comité professionnel de la distribution des carburants (CPDC). Ce prélèvement supplée la suppression de la taxe parafiscale sur certaines huiles minérales dont le montant était versé au CPDC. Le montant annuel du prélèvement est fixé par arrêté ministériel.

Enfin un prélèvement unique a été effectué sur l'excédent de 1995, de 19,82 millions d'euros (130,01 millions de francs), au bénéfice de l'Etablissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) créé par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville ⁽¹⁾.

Selon les informations communiquées par le ministère de l'économie des finances et de l'industrie, les recettes de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat s'élèvent pour 2000 et 2001 à respectivement 192,39 millions d'euros (1.262,00 millions de francs) et 199,71 millions d'euros (1.310,01 millions de francs). Les dépenses (indemnités de départ + FISAC + frais de gestion + prélèvement régimes vieillesse + prélèvement CPDC) s'élèvent, pour leur part, en 2000, à 178,33 millions d'euros (1.169,77 millions de francs). Il en est résulté, en tenant compte des revenus financiers sur le produit de la taxe (4,88 millions d'euros), un excédent 2000 de 18,93 millions d'euros (124,17 millions de francs) qui est venu s'ajouter aux réserves cumulées antérieures.

En 2001, le montant total des dépenses devrait s'élever à 178,36 millions d'euros (1.169,96 millions de francs) et l'excédent supplémentaire s'établirait à 76,75 millions d'euros (503,45 millions de francs). Le produit de la taxe continue donc à augmenter plus rapidement que les postes de dépenses qu'elle est amenée à financer.

Le tableau suivant retrace les comptes relatifs au produit de la taxe et à son emploi.

(1) articles L. 324-4 à L. 325-1 du code de l'urbanisme.

COMPTE DE LA TAXE D'AIDE AU COMMERCE ET A L'ARTISANAT

(en millions d'euros)

Années	Ressources					Dépenses				Utilisation excédent				Réserves cumulées Au 31/12	
	ex taxe d'entr-aide + remb.	TACA	Revenus financiers	Opérations compt. diverses	Total	Indemnité de départ	Frais de gestion et impôts	Total	Régimes ass. vieillesse	Résultat de l'exercice	FISAC n+1 (1)	ETAT (2)	CPDC n+2 (3)		EPARECA n+1 (4)
1990	-0,53	71,38	20,17		91,03	77,75	4,03	81,78		9,25	-5,34				176,11
1991	-0,75	84,90	17,17		101,32	70,13	4,71	74,83		26,48	-19,06	-152,45			31,09
1992	-0,54	91,41	8,81		99,68	54,88	2,74	57,62		42,06	-24,39	0,00			48,75
1993		97,56	9,44		107,00	70,13	1,88	72,00		35,00	-25,92	-30,49			27,35
1994		109,74	5,39		115,12	56,41	2,16	58,57		56,56	-45,73	0,00			38,17
1995		140,62	8,99		149,61	52,59	1,55	54,14		95,47	-10,67	-103,67		-19,82	-0,52
1996		147,34	4,40		151,74	46,50	3,54	50,04		401,70	-45,73	-45,73			9,72
1997		159,35	3,00		162,36	54,84	0,50	55,34	45,73	61,28	-60,98				10,02
1998		180,41	3,72		184,13	50,31	1,88	52,18	45,73	86,21	-60,98	-11,13			24,12
1999		184,02	3,41		187,43	50,31	1,88	52,19	45,73	89,50	-92,99	-11,13			9,50
2000		192,39	4,88		197,27	51,83	2,56	54,39	45,73	97,14	-67,08	-11,13			28,43
2001*		199,71	5,10	50,31	255,11	51,83	2,58	54,42	45,73	154,96	-67,08	-11,13			105,19
2002**		208,86	5,10		213,95	51,83	2,58	54,42	45,73	113,80	-67,08	-105,00	-11,13		35,79

* Prévision d'exécution 2001 :

(1) La dotation FISAC 2000 normale (62,5 M€) a été complétée par une dotation FISAC tempête de 200 MF, celle de 2001 (64,79 M€) complétée par une dotation FISAC inondations (2,29 M€) et celle de 2002 fixée à 67,08 M€ par la lettre plafond ;

(2) Pour l'Etat, il s'agit de prélèvements exceptionnels sur réserves, par voie législative ;

(3) Depuis la rebudgétisation de la taxe parafiscale sur l'excédent de l'année n-1, les ressources du Comité professionnel de la distribution de carburants (CPDC) proviennent uniquement pour une année n d'une affectation au comité en année n-1 des excédents de TACA de l'année n-2.

(4) Sur l'excédent 1995, prélèvement pour l'EPARECA (mis en réserve en 1996 ; versé fin 1998).

** La prévision d'exécution 2002 est construite sur les hypothèses suivantes :

 Pour les ressources : estimation de la ressource TACA à 208,86 M€ par le comptable de l'Organic, et reconduction du montant 2001 des revenus financiers.

 Pour les dépenses : reconduction des montants de l'indemnité de départ, des frais de gestion, et des régimes de l'assurance vieillesse.

 Pour l'utilisation de l'excédent : reconduction des dotations versées en 2001 au FISAC et au CPDC et prélèvement par l'Etat des 105 M€.

Au final, le solde est de 35,79 M€.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

COMPTE DE LA TAXE D'AIDE AU COMMERCE ET A L'ARTISANAT

(en millions de francs)

Années	Ressources					Dépenses				Utilisation excédent				Réserves cumulées Au 31/12	
	ex taxe d'entr-aide + remb.	TACA	Revenus financiers	Opérations compt. diverses	Total	Indemnité de départ	Frais de gestion et impôts	Total	Régimes ass. vieillesse	Résultat de l'exercice	FISAC n+1 (1)	ETAT (2)	CPDC n+2 (3)		EPARECA n+1 (4)
1990	-3,48	468,22	132,31		597,12	510,01	26,44	536,44		60,68	-35,03				1.155,2
1991	-4,92	556,91	112,63		664,62	460,02	30,90	490,85		173,70	-125,03	-1.000,01			203,94
1992	-3,54	599,61	57,79		653,86	359,99	17,97	377,96		275,90	-159,99	0,00			319,78
1993		639,95	61,92		701,87	460,02	12,33	472,29		229,58	-170,02	-200,00			179,40
1994		719,85	35,36		755,14	370,03	14,17	384,19		371,01	-299,97	0,00			250,38
1995		922,41	58,97		981,38	344,97	10,17	355,14		626,24	-69,99	-680,03		-130,01	-3,41
1996		966,49	28,86		995,35	305,02	23,22	328,24		2.634,98	-299,97	-299,97			63,76
1997		1.045,27	19,68		1.065,01	359,73	3,28	363,01	299,97	401,97	-400,00				65,73
1998		1.183,41	24,40		1.207,81	330,01	12,33	342,28	299,97	565,50	-400,00	-73,01			158,22
1999		1.207,09	22,37		1.229,46	330,01	12,33	342,34	299,97	587,08	-609,97	-73,01			62,32
2000		1.262,00	32,01		1.294,01	339,98	16,79	356,78	299,97	637,20	-440,02	-73,01			186,49
2001*		1.310,01	33,45	330,01	1.673,41	339,98	16,92	356,97	299,97	1.016,47	-440,02	-73,01			690,00
2002**		1.370,03	33,45		1.403,42	339,98	16,92	356,97	299,97	746,48	-440,02	-688,75	-73,01		234,77

* Prévision d'exécution 2001 :

(1) La dotation FISAC 2000 normale (409,97 MF) a été complétée par une dotation FISAC tempête de 200 MF, celle de 2001 (424,99 MF) complétée par une dotation FISAC inondations (15,02 MF) et celle de 2002 fixée à 67,08 MF par la lettre plafond ;

(2) Pour l'Etat, il s'agit de prélèvements exceptionnels sur réserves, par voie législative ;

(3) Depuis la rebudgétisation de la taxe parafiscale sur l'excédent de l'année n-1, les ressources du Comité professionnel de la distribution de carburants (CPDC) proviennent uniquement pour une année n d'une affectation au comité en année n-1 des excédents de TACA de l'année n-2.

(4) sur l'excédent 1995, prélèvement pour l'EPARECA (mis en réserve en 1996 ; versé fin 1998).

** La prévision d'exécution 2002 est construite sur les hypothèses suivantes :

Pour les ressources : estimation de la ressource TACA à 1.370,03 MF par le comptable de l'Organic, et reconduction du montant 2001 des revenus financiers.

Pour les dépenses : reconduction des montants de l'indemnité de départ, des frais de gestion, et des régimes de l'assurance vieillesse.

Pour l'utilisation de l'excédent : reconduction des dotations versées en 2001 au FISAC et au CPDC et prélèvement par l'Etat des 688,75 MF.

Au final, le solde est de 234,77 MF.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

III.- Le dispositif proposé

Ainsi que cela ressort du tableau précédent, le niveau annuel des dépenses effectuées sur le compte du produit de la taxe est resté, depuis plusieurs années, inférieur au produit annuel de la taxe, ce qui a permis la constitution progressive d'une réserve. Ces réserves cumulées devraient s'élever en 2001 à 105,19 millions d'euros (690,00 millions de francs). Le prélèvement exceptionnel de 105 millions d'euros (688,8 millions de francs) au profit de l'Etat interviendrait sur ce solde disponible.

Selon les prévisions communiquées par l'ORGANIC pour 2002, le produit de la taxe est évalué à 208,86 millions d'euros (1.370,03 millions de francs) et le produit des revenus financiers devrait être identique à celui de 2001. S'agissant des dépenses, les mêmes montants qu'en 2001 devraient être reconduits pour l'indemnité de départ (51,83 milliards d'euros), les frais de gestion et la dotation du FISAC (67,08 millions d'euros). Après le prélèvement de l'Etat proposé, le solde final s'établirait à 35,79 millions d'euros (234,77 millions de francs). Par conséquent, le prélèvement proposé qui affecte uniquement les réserves cumulées ne se traduira pas par un régime de départ et de retraite moins favorable pour les artisans et les commerçants, ni par une réduction de la capacité d'engagement du FISAC qui pourrait même être augmentée en 2002.

Des prélèvements de même nature sont déjà intervenus au cours de ces dernières années.

En 1993, la loi de finances rectificative pour 1993 (n° 93-1353 du 30 décembre 1993) a institué, au profit du budget de l'Etat, un prélèvement exceptionnel sur les fonds déposés par l'ORGANIC auprès de la Caisse des dépôts, de 200 millions de francs (30,49 millions d'euros).

La loi de finances rectificative pour 1995 (n° 95-1347 du 30 décembre 1995) a autorisé un prélèvement de même nature d'un montant de 680 millions de francs (103,67 millions d'euros).

Enfin, en 1996, un autre prélèvement de 300 millions de francs (45,73 millions d'euros) a été institué par la loi de finances rectificative pour 1996 (n° 96-1182 du 30 décembre 1996).

*
* *

La Commission a examiné deux amendements de suppression de MM. François d'Aubert et Pierre Méhaignerie.

M. Charles de Courson a affirmé que le prélèvement proposé était injustifié et résultait d'une politique irréfléchie de dépenses publiques. Il a ajouté qu'il était d'autant plus inacceptable qu'il concernait une caisse gérée avec rigueur.

Votre **Rapporteur général** a observé que de tels prélèvements avaient déjà été réalisés en 1993, 1995 et 1996.

La Commission a *rejeté* ces deux amendements.

Elle a ensuite *adopté* l'article 13 sans modification.

*
* *

Après l'article 13

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Philippe Auberger visant à aligner le taux de l'intérêt de retard sur le taux de l'intérêt légal.

Elle a également *rejeté* un amendement présenté par M. François d'Aubert, proposant que le taux de l'intérêt de retard soit égal au taux de refinancement de l'Etat majoré d'un point.

*
* *

II.- RESSOURCES AFFECTEES

Article 14

Dispositions relatives aux affectations.

Texte du projet de loi :

Sous réserve des dispositions de la présente loi, les affectations résultant de budgets annexes et comptes spéciaux ouverts à la date du dépôt de la présente loi sont confirmées pour l'année 2002.

Exposé des motifs du projet de loi :

L'article 18 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances dispose que « certaines recettes peuvent être directement affectées à certaines dépenses. Ces affectations spéciales prennent la forme de budgets annexes ou de comptes spéciaux du Trésor ou de procédures comptables particulières au sein du budget général ou d'un budget annexe ».

Il est en outre précisé qu'à l'exception des opérations de prêts ou d'avances et des procédures comptables particulières, « l'affectation est exceptionnelle et ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances, d'initiative gouvernementale ».

L'objet de cet article est de confirmer pour 2002 les affectations résultant des lois de finances antérieures.

Observations et décision de la Commission :

L'article 2 de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 dispose que « *seules les dispositions relatives à l'approbation des conventions financière, aux garanties accordées par l'Etat, à la gestion de la dette publique ainsi que de la dette viagère, aux autorisations d'engagements par anticipation ou aux autorisations de programme peuvent engager l'équilibre financier des années ultérieures* ».

Cette disposition restrictive, qui vise à limiter les engagements pluriannuels, ne mentionne pas les affectations de recettes.

Or, l'article 18 de l'ordonnance organique admet, par exception au principe d'universalité, que certaines recettes soient affectées à certaines dépenses. Ces affectations prennent la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux du Trésor, ou, au sein du budget général ou d'un budget annexe, de procédures comptables particulières décidées par voie réglementaire (fonds de concours ou rétablissement de crédits).

Il est admis que les affectations à un compte spécial ou à un budget annexe engagent l'équilibre financier des années ultérieures. Elles pèsent en effet sur les différentes composantes du tableau d'équilibre : budget général, comptes spéciaux et budgets annexes ; opérations définitives et opérations temporaires.

C'est pourquoi le présent article propose, comme il est d'usage, de les confirmer pour l'année 2002. Cette confirmation doit s'entendre sous réserve des dispositions particulières qui pourraient être prises dans le présent projet.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 14 sans modification.

*
* *

Article 15

Détermination du montant du prélèvement de solidarité pour l'eau, affecté au compte spécial n° 902-00 « Fonds national de l'eau ».

Texte du projet de loi :

Pour 2002, le montant du prélèvement de solidarité pour l'eau, institué par le II de l'article 58 de la loi de finances pour 2000 (loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999), est ainsi fixé :

Agence de l'eau Adour-Garonne	7,510 millions €
Agence de l'eau Artois-Picardie	6,253 millions €
Agence de l'eau Loire-Bretagne	13,012 millions €
Agence de l'eau Rhin-Meuse	6,906 millions €
Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse	18,809 millions €
Agence de l'eau Seine-Normandie	29,144 millions €

Exposé des motifs du projet de loi :

Il est proposé de porter à 81,6 millions € en 2002 le montant du prélèvement de solidarité pour l'eau sur les agences de bassins. Ce prélèvement atteignait 76,2 millions € en 2001. Il se répartit pour deux tiers en fonction de la part de chaque bassin dans le montant total des redevances autorisées pendant la durée du programme pluriannuel d'intervention et pour un tiers en fonction de la part de chaque bassin dans la population recensée en métropole.

Les recettes attendues sont affectées à la section B « Fonds national de solidarité pour l'eau » du compte d'affectation spéciale n° 902-00 « Fonds national de l'eau », créé par la loi de finances pour 2000.

Ces recettes ont vocation à poursuivre l'effort de rééquilibrage amorcé en 2000 entre les moyens des six bassins, à financer des actions d'intérêt commun aux bassins, des actions de solidarité nationale dans le secteur de l'eau, de la pêche et des milieux aquatiques, notamment au profit des départements d'Outre-mer, ainsi qu'à accompagner le fonctionnement d'instances de concertation relatives à la politique de l'eau.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de fixer le montant du prélèvement de solidarité pour l'eau, versé à l'État par les agences de l'eau, et dont le produit est affecté à la section B « Fonds national de solidarité pour l'eau » du compte d'affectation spéciale n° 902-00 « Fonds national de l'eau ».

Alors que le prélèvement opéré en 2000 et 2001 avait été, pour chaque exercice, de 76,22 millions d'euros (500 millions de francs), il serait porté cette année à 81,63 millions d'euros (535,48 millions de francs), soit une augmentation de 7,1%.

I.- Un prélèvement inchangé en 2000 et 2001

• L'article 58 de la loi de finances pour 2000 avait prévu que la ventilation entre agences de l'eau du prélèvement de 76,22 millions d'euros (500 millions de francs) était la suivante :

(en millions d'euros)

– agence de l'eau Adour-Garonne (AG).....	7,01
– agence de l'eau Artois-Picardie (AP)	5,84
– agence de l'eau Loire-Bretagne (LB)	12,15
– agence de l'eau Rhin-Meuse (RM).....	6,45
– agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse (RMC)...	17,56
– agence de l'eau Seine-Normandie (SN).....	27,21

(en millions de francs)

– agence de l'eau Adour-Garonne (AG).....	46,0
– agence de l'eau Artois-Picardie (AP)	38,3
– agence de l'eau Loire-Bretagne (LB)	79,7
– agence de l'eau Rhin-Meuse (RM).....	42,3
– agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse (RMC)	115,2
– agence de l'eau Seine-Normandie (SN).....	178,5

Ce prélèvement de 76,2 millions d'euros (500 millions de francs) a été réparti entre agences de l'eau selon une clé de ventilation fondée, pour deux tiers, sur la part de chaque bassin dans le montant total des redevances autorisées pendant la durée de programme pluriannuel d'intervention et, pour un tiers, sur la part de chaque bassin dans la population recensée en métropole. Le tableau ci-après récapitule ces modalités de calcul.

**CALCUL DE LA REPARTITION DU FNSE ENTRE LES BASSINS :
BASE FNSE 76,22 M€**

(en millions d'euros)

Agences	2/3 du FNSE répartis au prorata des redevances autorisées dans le VIIème programme		1/3 du FNSE réparti au prorata de la population de chaque bassin (recensement de 1999)		Total	Pour mémoire	
						100% au prorata de redevance	100% au prorata de la population
AG	8,20%	4,13	11,10%	2,88	7,01	6,25	8,46
AP	7,40%	3,72	8,20%	2,12	5,84	5,64	6,25
LB	13,90%	7,00	19,90%	5,15	12,15	10,60	15,17
RM	9,30%	4,68	6,80%	1,77	6,45	7,09	5,18
RMC	22,50%	11,31	24,10%	6,25	17,56	17,15	18,37
SN	38,70%	19,47	29,90%	7,74	27,21	29,50	22,79
Total	100%	50,31	100%	25,92	76,22	76,22	76,22

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

**CALCUL DE LA REPARTITION DU FNSE ENTRE LES BASSINS :
BASE FNSE 500 MF**

(en millions de francs)

Agences	2/3 du FNSE répartis au prorata des redevances autorisées dans le VIIème programme		1/3 du FNSE réparti au prorata de la population de chaque bassin (recensement de 1999)		Total	Pour mémoire	
						100% au prorata de redevance	100% au prorata de la population
AG	8,20%	27,1	11,10%	18,9	46,0	41,0	55,5
AP	7,40%	24,4	8,20%	13,9	38,3	37,0	41,0
LB	13,90%	45,9	19,90%	33,8	79,7	69,5	99,5
RM	9,30%	30,7	6,80%	11,6	42,3	46,5	34,0
RMC	22,50%	74,2	24,10%	41,0	115,2	112,5	120,5
SN	38,70%	127,7	29,90%	50,8	178,5	193,5	149,5
Total	100%	330,0	100%	170,0	500,0	500,0	500,0

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

L'article 58 de la loi de finances précitée dispose que le montant du prélèvement affecté au FNSE est déterminé chaque année en loi de finances.

L'article 30 de la loi de finances pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000) a reconduit à l'identique ce prélèvement.

Il convient de rappeler que ce dernier intègre 38,11 millions d'euros (250 millions de francs), prélevés auparavant sur les ressources des agences de l'eau par le biais de deux fonds de concours.

En effet, sur la base de l'article 14 de la loi n° 641245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, les agences de l'eau ont été amenées à alimenter, en 1997, un premier fonds de concours de 16,77 millions d'euros (110 millions de francs) affecté à la restauration des rivières et des zones de crue. Abondant les crédits de l'Etat octroyés dans le cadre des plans décennaux, de 1994, relatifs à la Loire et à la prévention des risques naturels d'inondation, ce fonds de concours a permis une intervention publique accrue en faveur des bassins du sud et de l'ouest de la France, où les risques d'inondation sont les plus importants.

Un deuxième fonds de concours a été institué, en 1999, afin de renforcer les moyens de l'État dans le domaine de la police de l'eau (7,62 millions d'euros, soit 50 millions de francs), contribuer aux moyens techniques de la police de la pêche, exercée par le Conseil supérieur de la pêche (7,62 millions d'euros, soit 50 millions de francs) et d'améliorer les banques de données et les réseaux de mesure (6,10 millions d'euros, soit 40 millions de francs).

Le prélèvement « net » supplémentaire sur les agences de l'eau en 2000 et 2001 s'élève donc à 38,11 millions d'euros (250 millions de francs), par an.

En réponse aux questions de votre Rapporteur général, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a indiqué que « *la trésorerie cumulée des six agences de l'eau s'élevait au 31 décembre 2000 à 5,2 milliards de francs et au 1^{er} juin 2001 à 5,6 milliards de francs* ».

II.- Une faible consommation des crédits disponibles

- Soutenable, le prélèvement est par ailleurs utile car il contribue à financer diverses politiques relatives à l'eau.

La programmation des actions pour 2001 prolonge la répartition thématique retenue en 2000.

REPARTITION PAR THEMES DES ACTIONS MENEES PAR LE FNSE

Thèmes	Crédits 2001 (en millions d'euros)	Crédits 2001 (en millions de francs)
Péréquation et solidarité.....	36,4	238,6
Connaissance des données sur l'eau et les milieux aquatiques.....	24,4 ^(a)	160,2 ^(a)
Lutte contre les pollutions diffuses.....	12,7	83,4
Actions de sensibilisation.....	4,5	29,8
TOTAL.....	78,0	512,0

(a) dont "recettes diverses ou accidentelles".

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

- Le problème réside davantage dans l'utilisation des sommes collectées au profit du FNSE, dans la mesure où la consommation des crédits apparaît particulièrement faible.

Le compte général de l'administration des finances pour l'année 2000 indique ainsi que les dépenses effectuées en 2000 ont représenté 142,29 millions de francs (21,69 millions d'euros), soit seulement 28,46% des crédits disponibles. En conséquence, 357,71 millions de francs (54,53 millions d'euros) ont été reportés à la gestion 2001.

Les dépenses d'investissement ont été particulièrement peu consommées en 2000, avec un total de 12,95 millions de francs (1,97 million d'euros) sur 292 millions de francs (44,52 millions d'euros) de crédits initiaux, soit un taux de consommation des crédits de 4,43%.

Inversement, les dépenses de fonctionnement ont représenté 129,34 millions de francs (19,72 millions d'euros), soit un taux de consommation des crédits initiaux de 62,2%.

S'agissant précisément de ces dépenses de fonctionnement, on notera que l'article 15 de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-1353 du 30 décembre 2000) avait procédé à une ouverture de 17,5 millions de francs (2,67 millions d'euros) au profit du chapitre 08 « Etudes et fonctionnement », gagée par une annulation à due concurrence sur le chapitre 09 « Subventions de

fonctionnement à divers établissements publics, associations et organismes techniques compétents ». Cette disposition avait été justifiée par l'insuffisance probable des crédits du chapitre 08. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie avait ainsi précisé qu'au 23 novembre, les dépenses du FNSE étaient les suivantes :

DEPENSES DU FNSE EN 2000

(en millions de francs)

Chapitre	Dotation	Engagement	Ordonnancement
Dépenses en capital			
06	17,5	15,8	9,7
07	274,5	257,2	33,9
Dépenses de fonctionnement			
08	103,2	96,7	96,7
09	93,3	66	66
10	11,5	8,4	8,4
TOTAL	500	444,1	214,7

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

DEPENSES DU FNSE EN 2000

(en millions d'euros)

Chapitre	Dotation	Engagement	Ordonnancement
Dépenses en capital			
06	2,67	2,41	1,48
07	41,85	39,21	5,17
Dépenses de fonctionnement			
08	15,73	14,74	14,74
09	14,22	10,06	10,06
10	1,75	1,28	1,28
TOTAL	76,22	67,70	32,73

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Il était par ailleurs indiqué que « Ces 17,5 millions de francs serviront à réaliser, sous maîtrise d'ouvrage de l'État, des études interbassins dont les prestataires sont notamment IFREMER, le BRGM, le CEMAGREF ou l'IRD. »

Au total, les crédits votés pour l'exercice 2000 en faveur du chapitre 08 ont donc atteint 120,7 millions de francs (18,40 millions d'euros). Or, le compte général de l'administration des finances fait apparaître que les dépenses effectives ont été de seulement 61,29 millions de francs (9,34 millions d'euros), soit un niveau largement compatible avec l'enveloppe des crédits initialement votée.

Interrogé par votre Rapporteur général sur les raisons expliquant ces évolutions, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a indiqué que : « Le transfert demandé dans la loi de finances rectificative pour 2000, d'un montant de 17,5 millions de francs, visait à abonder le chapitre 08 à partir du chapitre 09. Ce montant correspond à des actions initialement programmées sous la forme de subventions qui se sont révélées devoir donner lieu à commandes directes de l'Etat. Dès lors, l'imputation sur le chapitre 09 était inadaptée.

Comme par ailleurs la somme des crédits engagés à l'échelon central (33,2 millions de francs) et des crédits délégués aux ordonnateurs secondaires (63,5 millions de francs) s'élevait à 96,7 millions de francs sur le chapitre 08 en novembre 2000, pour une dotation initiale de 103,2 millions de francs, il apparaissait nécessaire d'abonder ce chapitre pour ne pas compromettre les programmes prévus sur le chapitre 08.

Le faible niveau de dépense en fin de gestion 2000 témoigne du décalage existant entre engagement et dépense (les crédits devant être disponibles au moment de la commande des études, même si les paiements s'effectuent ultérieurement lors de la liquidation) ».

D'un point de vue plus général, le faible niveau de consommation des crédits en 2000 peut sans doute s'expliquer par la mise en œuvre tardive du comité consultatif du FNSE (créé par le décret n° 2000-953 du 22 septembre 2000).

Toutefois, une telle explication n'est guère valable pour 2001. Or, il apparaît que peu de progrès ont été accomplis en matière de gestion du fonds. Comme l'indique le tableau ci-après, le taux de consommation des crédits au 21 septembre dernier reste très faible.

**ETAT DES RECETTES ET DES DEPENSES DU FNSE
AU 21 SEPTEMBRE 2001**

(en millions de francs)

	Budget prévisionnel DO/AP		Budget prévisionnel CP		DO/AP Engagements (1)			DO/CP Dépenses		
	LFI 2001	LFI + Reports	LFI 2001	LFI + Reports	Engagements (1)	Taux/ LFI	Taux/ LFI+Reports	Dépenses	Taux/ LFI	Taux/ LFI+Reports
Chapitre 6	16	17,7	16	30,1	13,2	82,50%	74,58%	1,3	8,13%	4,32%
article 40	16	17,7	16	30,1	13,2	82,50%	74,58%	1,3	8,13%	4,32%
Chapitre 7	226,6	243,8	226,6	491,6	162,4	71,67%	66,61%	5,4	2,38%	1,10%
article 10	125	129,3	125	230,1	90,2	72,16%	69,76%	3	2,40%	1,30%
article 20	2,4	11,3	2,4	71,6	7,7	320,83%	68,14%	1,8	75,00%	2,51%
article 30	42,5	42,5	42,5	77,7	20,6	48,47%	48,47%	0,6	1,41%	0,77%
article 40	36,7	36,7	36,7	72,2	25,9	70,57%	70,57%	0	0,00%	0,00%
article 50	20	24	20	40	18	90,00%	75,00%	0	0,00%	0,00%
Chapitre 8	163,3	222,7	163,3	400,0	119,6	73,24%	53,70%	20,4	12,49%	9,16%
article 10	1,8	1,8	1,8	1,3	1,3	72,22%	72,22%	0,4	22,22%	22,22%
article 20	160	219	160	116,6	116,6	72,88%	53,24%	19,5	12,19%	8,90%
article 30	1,5	1,9	1,5	1,7	1,7	113,33%	89,47%	0,5	33,33%	26,32%
Chapitre 9	106,1	122,2	106,1	101,1	101,1	95,29%	82,73%	71,3	67,20%	58,35%
article 10	54	54	54	57	57	105,56%	105,56%	57	105,56%	105,56%
article 20	52,1	68,2	52,1	44,1	44,1	84,64%	64,66%	14,3	27,45%	20,97%
Total	512	606,4	242,6	521,6	396,3	77,40%	65,35%	98,4	19,22%	11,36%

(1) Le chiffrage des engagements a été déterminé au niveau central.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

**ETAT DES RECETTES ET DES DEPENSES DU FNSE
AU 21 SEPTEMBRE 2001**

(en millions d'euros)

	Budget prévisionnel DO/AP		Budget prévisionnel CP		DO/AP Engagements ⁽¹⁾			DO/CP Dépenses		
	LFI 2001	LFI + Reports	LFI 2001	LFI + Reports	Engagements ⁽¹⁾	Taux/LFI	Taux/LFI+Reports	Dépenses	Taux/LFI	Taux/LFI+Reports
Chapitre 6	2,44	2,70	2,44	4,59	2,01	82,5%	74,58%	0,20	8,13%	4,32%
article 40	2,44	2,70	2,44	4,59	2,01	82,50%	74,58%	0,20	8,13%	4,32%
Chapitre 7	34,54	37,17	34,54	74,94	24,76	71,67%	66,61%	0,82	2,38%	1,10%
article 10	19,06	19,71	19,06	35,08	13,75	72,16%	69,76%	0,46	2,40%	1,30%
article 20	0,37	1,72	0,37	10,92	1,17	320,83%	68,14%	0,27	75,00%	2,51%
article 30	6,48	6,48	6,48	11,85	3,14	48,47%	48,47%	0,09	1,41%	0,77%
article 40	5,59	5,59	5,59	11,01	3,95	70,57%	70,57%	0	0,00%	0,00%
article 50	3,05	3,66	3,05	6,10	2,74	90,00%	75,00%	0	0,00%	0,00%
Chapitre 8	24,89	33,95	24,89	61,00	18,23	73,24%	53,70%	3,11	12,49%	9,16%
article 10	0,27	0,27	0,27	0,27	0,20	72,22%	72,22%	0,06	22,22%	22,22%
article 20	24,39	33,39	24,39	33,39	17,78	72,88%	53,24%	2,97	12,19%	8,90%
article 30	0,23	0,29	0,23	0,29	0,26	113,33%	89,47%	0,08	33,33%	26,32%
Chapitre 9	16,17	18,63	16,17	34,81	15,41	95,29%	82,73%	10,87	67,20%	58,35%
article 10	8,23	8,23	8,23	8,23	8,69	105,56%	105,56%	8,69	105,56%	105,56%
article 20	7,94	10,40	7,94	10,40	6,72	84,64%	64,66%	2,18	27,45%	20,97%
Total	78,05	92,45	36,98	79,52	60,42	77,40%	65,35%	15,00	19,22%	11,36%

(1) Le chiffrage des engagements a été déterminé au niveau central.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

En réponse aux interrogations de votre Rapporteur général sur le faible niveau général de consommation des crédits, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a jugé que « *Le niveau de consommation au 1er août 2001 des crédits FNSE est certes faible pour ce qui concerne les crédits de paiements (8,6%), mais il est très satisfaisant en dépenses ordinaires (82%) et en autorisations de programmes (72%). Ce décalage entre engagements et ordonnancement s'explique par les délais habituels d'exécution de la dépense publique, s'agissant notamment d'investissement ou de subvention d'investissement. Il a par ailleurs été amplifié par le caractère récent du FNSE, qui n'a été créé qu'en 2000. La nécessité de financer de nouvelles actions sans mettre à mal la programmation des actions déjà lancées a motivé la mesure nouvelle présentée pour 2002.* »

En effet, le présent article propose une augmentation de 7,1% du prélèvement alimentant le FNSE, sans modifier la part relative de chaque agence de l'eau pour le financement du prélèvement.

Interrogé sur les raisons d'une telle majoration, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a avancé les éléments suivants :

« L'augmentation du prélèvement de solidarité pour l'eau en 2002 se justifie par la nécessité de financer, outre les actions prévues en 2001, les trois priorités suivantes :

– la mise en œuvre d'une mesure d'accompagnement de l'obligation de couverture des sols agricoles pendant la période de risques de lessivages sur certains bassins. Il s'agit des bassins situés en amont des prises d'eaux superficielles destinées à la consommation humaine dont les teneurs en nitrates dépassent les seuils de conformité. Ces zones sont principalement situées dans l'ouest de la France (Bretagne, Pays-de-la-Loire et Poitou-Charentes). Cette mesure particulièrement contraignante pour les agriculteurs, fait partie d'un ensemble d'obligations qui doivent permettre de réduire les concentrations en nitrates. Elle est intégrée au Plan Bretagne annoncé au CIADT du 9 juillet 2001 ;

– le développement des réseaux de mesure qui sont essentiels pour la connaissance des données sur l'eau. Un effort sera entrepris pour les eaux littorales et souterraines. La directive du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau nécessite en effet de renforcer les réseaux de mesure des milieux littoraux et marins, en particulier pour suivre la contamination par les substances toxiques et pour évaluer la qualité biologique des milieux. S'agissant des eaux souterraines, la directive-cadre impose également des prescriptions dans le domaine de la surveillance des masses d'eau souterraines ;

– l'assainissement en outre-mer, l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE) dans les départements d'outre-mer ayant mis en évidence un retard important d'équipement en réseaux de collecte et en stations d'épuration. Un certain nombre d'ouvrages existants ne répondent pas aux performances d'épuration définies en application de la directive "eaux résiduaires urbaines". En outre, le Premier ministre a souhaité accroître les financements dans le cadre des contrats de développement 2000-2004 des territoires d'outre-mer.

Mayotte et la Nouvelle-Calédonie bénéficieront à ce titre d'une augmentation de crédits ».

En tout état de cause, il convient d'améliorer la capacité du FNSE à dépenser effectivement ses crédits en matière d'investissement.

Sur le problème général de la consommation de crédits, on rappellera les propos du Premier président de la Cour des comptes, M. François Logerot, lors de son audition par la Commission au sujet du projet de loi de règlement 2000, le 3 octobre dernier :

« La sous-consommation des crédits de paiement est parfois imputable à des erreurs d'appréciation dans la mise au point des échéanciers de réalisation, jusqu'à en arriver, parfois, à constater des reports de crédits de paiement supérieurs aux montants alloués en loi de finances initiale.

Un même phénomène de sous-consommation s'observe, en amont, au stade des autorisations de programme. Celles-ci peuvent donner lieu à des engagements, voire à des affectations, pendant une ou deux années, alors même que les projets d'investissement qu'elles sous-tendent, ne peuvent être lancés, les ministères concernés se montrant avant tout attentifs aux « effets d'affichage ». Rien n'interdit pourtant de mener des études préalables aux projets d'investissement sans demander au Parlement le vote d'autorisations de programme ».

*
* *

La Commission a examiné un amendement de suppression présenté par M. Jean-Jacques Jégou.

M. Jean-Jacques Jégou a rappelé qu'il s'agissait du troisième prélèvement effectué sur les agences de bassin et que, d'ailleurs, la Mission d'évaluation et de contrôle avait examiné cette question. Il a remarqué que, s'agissant du bassin Seine-Normandie, un prélèvement de 200 millions de francs était demandé sans fournir d'information sur l'affectation de ces sommes. Il a ajouté que cela conduirait les agences de bassin à réduire leurs subventions aux travaux d'assainissement menés par les collectivités locales.

Votre **Rapporteur général** a reconnu que le fonctionnement du Fonds national de l'eau pose des problèmes et qu'il avait une nouvelle fois attiré l'attention du Gouvernement sur la faible consommation des crédits de ce fonds lors de l'examen du projet de loi de règlement des lois de finances pour 2000. Il a néanmoins souligné que le prélèvement demandé demeurerait d'un montant modeste et permettrait de financer trois priorités clairement identifiées. Il s'est toutefois engagé à insister de nouveau auprès du Gouvernement pour que les montants votés soient effectivement utilisés.

En réponse à une question de **M. Charles de Courson**, votre **Rapporteur général** a précisé que, fin 2000, 358 millions de francs n'avaient pas été consommés sur 500 millions de francs disponibles.

Il a également indiqué au **Président Henri Emmanuelli** que ce prélèvement répondait à une demande pressante du ministère de l'environnement.

M. Jean-Jacques Jégou a jugé que les habitants de l'Ile-de-France supporteront de plus en plus difficilement de payer l'eau à un tarif élevé lorsqu'ils s'apercevront que cet argent ne permet pas de lutter contre la pollution dans les régions limitrophes et que les agriculteurs continuent de polluer tout en payant de moins en moins.

Le **Président Henri Emmanuelli** a rappelé que le prix de la solidarité n'était pas le seul facteur pesant sur le coût de l'eau en Ile-de-France.

M. Yves Tavernier a confirmé que le problème du prix de l'eau n'avait qu'un lointain rapport avec la légitime péréquation entre les agences de bassin. Il a indiqué que ce problème pourrait être réexaminé dans le cadre du projet de loi sur l'eau.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite *adopté* l'article 15 sans modification.

*
* *

Article additionnel après l'article 15

Exonération de redevance audiovisuelle.

Texte de l'article additionnel :

I.— Les personnes âgées de soixante-cinq ans au 1^{er} janvier de l'année d'exigibilité de la redevance pour droit d'usage d'un appareil récepteur de télévision, non imposées à l'impôt sur le revenu au titre de l'avant-dernière année précédant l'année d'exigibilité ni passibles de l'impôt de solidarité sur la fortune, sont exonérées de la redevance applicable aux appareils récepteurs de télévision de première catégorie.

II.— Nonobstant le V de l'article 53 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, la perte de recettes est compensée à due concurrence par une augmentation du taux de la redevance applicable aux postes récepteurs couleur.

Observations et décision de la Commission :

La Commission a examiné un amendement présenté par votre Rapporteur général, M. Dominique Baert, M. Jean-Louis Idiart et M. Augustin Bonrepaux qui prévoit l'exonération de redevance audiovisuelle des personnes âgées de plus de soixante-cinq ans non-imposées à l'impôt sur le revenu, ni passibles de l'impôt de

solidarité sur la fortune (ISF). Cet amendement fait suite à l'article 32 de la loi de finances initiale pour 2001, proposé par votre Rapporteur général et M. Dominique Baert, et qui avait exonéré dans les mêmes conditions les personnes âgées de plus de soixante-dix ans, pour un coût estimé à l'époque à environ 84 millions d'euros (550 millions de francs).

Le rapport n° 2543 du 12 juillet 2000, de votre Rapporteur général, sur le recouvrement de l'impôt, avait proposé la suppression en deux étapes de la redevance audiovisuelle, dans le cadre du plan d'allègement de certains impôts. Même si cette préconisation n'a pas été retenue, pour l'instant, par le Gouvernement, il apparaît souhaitable, cette année encore, d'élargir les conditions d'exonération.

Rappelons qu'en effet, la précédente majorité avait durci ces conditions. Notamment, les nouvelles dispositions mises en place par le décret n° 93-1314 du 20 décembre 1993 prévoient, qu'à compter du 1^{er} janvier 1998, la condition de ressources pour les personnes ayant 65 ans au 1^{er} janvier de l'année d'exigibilité n'est plus liée à une notion de revenu fiscal de référence, mais au versement de l'allocation supplémentaire du fonds de solidarité vieillesse (FSV). Elles ont pour conséquence de diminuer sensiblement le nombre des exonérations : 111.015 radiations nettes de comptes non payants sont intervenues en 1998.

Le décret n° 96-1220 du 30 décembre 1996 a ensuite modifié les conditions de ressources exigées pour l'exonération des personnes âgées et invalides.

Actuellement, les personnes âgées, les mutilés et invalides et certains établissements sociaux et hospitaliers sont exonérés de la redevance, sous certaines conditions.

S'agissant des personnes âgées de soixante-cinq ans au 1^{er} janvier de l'année d'exigibilité de la redevance, celles-ci sont exonérées lorsque sont remplies simultanément les conditions suivantes :

– être titulaire de l'allocation supplémentaire du fonds de solidarité vieillesse ;

– vivre seul ou avec son conjoint et, le cas échéant, avec des personnes à charge ou avec des personnes bénéficiant, l'année précédente, d'un montant de revenus n'excédant pas la limite prévue à l'article 1417-I du code général des impôts, en matière de dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe d'habitation.

Les mutilés et invalides civils ou militaires atteints d'une infirmité ou d'une invalidité au taux maximum de 80% sont exonérés lorsque sont remplies simultanément les conditions suivantes :

– bénéficiaire, l'année précédente, d'un montant de revenus n'excédant pas la limite prévue à l'article 1417-I du code général des impôts, précité ;

– ne pas être passible de l'impôt de solidarité sur la fortune ;

– vivre seul ou avec son conjoint et, le cas échéant, avec des personnes à charge, ou avec des personnes bénéficiant, l’année précédente, d’un montant de revenus n’excédant pas la limite prévue à l’article 1417-I du code général des impôts, avec une tierce personne chargée d’une assistance permanente, ou avec ses parents en ligne directe si ceux-ci bénéficient, eux-mêmes, l’année précédente, d’un montant de revenus n’excédant pas la limite prévue à l’article 1417-I du code général des impôts.

L’amendement a pour effet, avec un coût budgétaire mesuré, d’étendre l’exonération aux personnes âgées de plus de soixante-cinq ans au 1^{er} janvier de l’année d’exigibilité de la redevance à condition :

– qu’elles ne soient pas imposées à l’impôt sur le revenu au titre de l’avant-dernière année précédant l’année d’exigibilité de la redevance. Elles peuvent ainsi produire le dernier avis de non-imposition pour justifier leur demande d’exonération auprès du service ;

– qu’elles ne soient pas passibles de l’impôt de solidarité sur la fortune (ISF), c’est-à-dire que l’estimation de leurs biens réalisée, comme dans le cas de l’ISF, au 1^{er} janvier de l’année d’exigibilité, ne les rende pas passibles de cet impôt.

La proposition de votre Rapporteur général permet de revenir, cette année encore, au moins partiellement, sur les mesures de durcissement des conditions d’exonération prises en décembre 1993 et en décembre 1996 par la précédente majorité.

On peut observer que le coût de la mesure adoptée l’an dernier apparaît inférieur au montant porté à l’article d’équilibre de la loi de finances initiale pour 2001, de 84 millions d’euros (550 millions de francs). En effet, au 30 juin 2001, le nombre de personnes exonérées dans le cadre de la mesure adoptée l’an dernier s’élevait à 148.550 pour un montant brut de 16,9 millions d’euros (111,1 millions de francs), ce qui correspond, pour un semestre, à moins du quart de la perte de recettes estimée par la loi de finances.

EXONERATIONS DE LA REDEVANCE

(en millions d’euros)

Catégories de bénéficiaires	Nombre au 30 juin 1999	Montant brut	Nombre au 30 juin 2000	Montant brut	Nombre au 30 juin 2001	Montant brut
Personnes âgées (65 ans)	2.94	327,4	2.85	320,5	2.69	303,7
Invalides.....	568.33	63,8	613.54	69,6	648.52	73,7
Etablissements	23.23	2,6	23.69	2,7	24.18	2,8
Fonds de solidarité vieillesse	16.17	1,8	30.00	3,4	41.23	4,7
Personnes âgées (70 ans)	0	0	0	0	148.55	16,9
Total	3.55	395,6	3.52	396,2	3.56	401,8

EXONERATIONS DE LA REDEVANCE

(en millions de francs)

Catégories de bénéficiaires	Nombre au 30 juin 1999	Montant brut	Nombre au 30 juin 2000	Montant brut	Nombre au 30 juin 2001	Montant brut
Personnes âgées (65 ans)	2.94	2.147,7	2.85	2.102,0	2.69	1.992,0
Invalides.....	568.33	418,5	613.54	456,8	648.52	483,4
Etablissements	23.23	17,3	23.69	17,8	24.18	18,2
Fonds de solidarité vieillesse	16.17	11,9	30.00	22,2	41.23	30,6
Personnes âgées (70 ans)	0	0	0	0	148.55	111,1
Total	3.55	2.595,4	3.52	2.598,8	3.56	2.635,3

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Le montant brut correspond aux droits non émis en millions d'euros ou de francs, après élimination des doubles comptes.

COMPTES EXONERES DE LA REDEVANCE

Années	Nombre	Evolution en pourcentage	En pourcentage du total des comptes
1997 (31 décembre).....	3.696.830	- 3,7	17,8
1998 (31 décembre).....	3.585.815	- 3,0	16,9
1999 (31 décembre).....	3.541.868	- 1,2	16,4
2000 (31 décembre).....	3.447.331	- 2,7	15,6
2001 (30 juin).....	3.615.213	+ 4,9	16,1

NB : Il est précisé que les campagnes de contrôle des exonérations se déroulent sur le deuxième semestre de l'année.

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

*

* *

La Commission a examiné quatre amendements tendant à exonérer du paiement de la redevance applicable aux récepteurs de télévision, certaines personnes disposant d'un revenu modeste :

– un amendement de M. Alain Bocquet, tendant à exonérer les contribuables non imposés à l'impôt sur le revenu, ni passibles de l'impôt de solidarité sur la fortune, ni bénéficiaires de la prime pour l'emploi ;

– un amendement de M. Michel Bouvard, tendant à exonérer les personnes physiques non imposées à l'impôt sur le revenu, ni passibles de l'impôt de solidarité sur la fortune ;

– un amendement de M. Alain Bocquet, tendant à exonérer les bénéficiaires du revenu minimum d’insertion, les bénéficiaires de l’allocation de solidarité spécifique, ceux de l’allocation de parent isolé ou de l’allocation aux adultes handicapés ;

– l’amendement de votre Rapporteur général.

La Commission a *rejeté* l’amendement de M. Michel Bouvard après que M. Cuvilliez eut retiré les deux amendements de M. Alain Bocquet.

Votre **Rapporteur général** a précisé que la proposition de certains de ses collègues et la sienne consistait, dans le prolongement des dispositions adoptées l’année dernière, à abaisser à 65 ans l’âge au-dessus duquel les personnes non imposables à l’impôt sur le revenu ni passibles de l’impôt de solidarité sur la fortune sont exonérées de la redevance audiovisuelle. Il a estimé que les définitions relatives aux personnes éligibles au bénéfice de l’exonération étaient trop largement entendues, tant dans la proposition faite par M. Michel Bouvard que dans celle de M. Alain Bocquet.

MM. Dominique Baert et Gérard Fuchs, tout en apportant leur soutien à la proposition présentée par votre Rapporteur général, ont proposé que les personnes pour lesquelles le montant de l’imposition au titre de l’impôt sur le revenu n’est pas recouvré au titre du 1 *bis* de l’article 1657 du code général des impôts, puissent aussi bénéficier de l’exonération de la redevance audiovisuelle. Votre **Rapporteur général** s’est interrogé sur l’opportunité d’une telle extension qui concernerait des personnes imposables et qui bénéficient, par définition, d’ores et déjà d’une réduction d’impôt puisque leur cotisation au titre de l’impôt sur le revenu n’est pas recouvrée.

M. Pierre Forgues a contesté le processus selon lequel l’âge devenait peu à peu un critère de non-imposition. S’agissant de la redevance audiovisuelle, il a estimé préférable de supprimer cet impôt plutôt que d’accumuler les dispositifs d’exonération basés sur des critères très contestables.

Votre **Rapporteur général** a rappelé sa position selon laquelle il serait effectivement opportun de procéder à la suppression de la redevance audiovisuelle. Il a cependant estimé qu’il n’était pas raisonnable d’envisager ladite suppression cette année.

La Commission a *adopté* l’amendement de votre Rapporteur général (**amendement n° I-47**).

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Michel Bouvard tendant à l’exonération, au bénéfice des établissements privés sous contrat avec l’Etat, de la redevance applicable aux appareils récepteurs de télévision de première catégorie, à compter du deuxième appareil récepteur de télévision.

* *

Après l'article 15

La Commission a examiné un amendement de M. Alain Bocquet tendant à relever de 0,15 à 0,18% la part du produit des prélèvements opérés sur les sommes engagées au pari mutuel et sur les hippodromes affectée au Fonds national pour le développement de la vie associative (FNDVA).

M. Christian Cuvilliez a souhaité abonder le FNDVA, afin de porter les ressources au niveau annoncé par le Gouvernement à l'occasion du centenaire de la loi sur les associations.

Votre **Rapporteur général** a indiqué qu'afin de se rapprocher de l'objectif annoncé par le Gouvernement de porter à 80 millions de francs les ressources du fonds, pour 2002 il était prévu de porter ses recettes à 65 millions de francs, soit 62,5% d'augmentation. Cette progression résulte du décret du 11 avril 2001, le taux et la répartition du prélèvement sur le PMU étant fixé par voie réglementaire. Il a souhaité que le Gouvernement fasse un effort supplémentaire afin de majorer les recettes du FNDVA.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

*
* *

Article 16

Modification des quotités de répartition de la taxe d'aviation civile entre le budget annexe de l'aviation civile et le compte spécial n° 902-25 « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien ».

Texte du projet de loi :

Le II de l'article 51 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) modifié est remplacé par les dispositions suivantes :

« II. A compter du 1^{er} janvier 2002, les quotités du produit de la taxe d'aviation civile affectées respectivement au budget annexe de l'aviation civile et au compte d'affectation spéciale intitulé « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » sont de 77,6 % et de 22,4 % ».

Exposé des motifs du projet de loi :

La taxe d'aviation civile a été créée par l'article 51 de la loi de finances pour 1999. Elle s'est substituée à la taxe de sécurité-sûreté, affectée au budget annexe de l'aviation civile (BAAC), et à la taxe de péréquation pour le transport aérien affectée au compte d'affectation spéciale « Fonds de péréquation pour le transport aérien », ce dernier ayant été transformé en « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » (FIATA) par l'article 75 de la loi de finances pour 1999.

La loi de finances 2001 a fixé, à compter du 1^{er} janvier 2001, la quotité affectée au FIATA à 16,4 %, celle affectée au BAAC passant alors à 83,6 %.

Il est proposé d'ajuster les quotités, à compter du 1^{er} janvier 2002, à 22,4 % pour le FIATA et à 77,6 % pour le BAAC. Cette modification traduit l'évolution très importante des dépenses de sécurité-sûreté pour 2002, de l'ordre de 35 %, liée à l'objectif de mise en service d'un contrôle systématique des passagers et des bagages de soute sur l'ensemble des plates-formes, d'ici 2004. Cette mesure, complétée par la hausse des taux plafonds de la taxe d'aéroport, permettra de tenir les engagements politiques pris dans le domaine de la sécurité dans les aéroports.

Cette mesure est neutre fiscalement et budgétairement.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article vise à modifier la clé de répartition du produit de la taxe de l'aviation civile, en majorant la part de ce produit affectée au Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA), qui passerait de 16,4% à 22,4% et en minorant, à due concurrence, celle affectée au budget annexe de l'aviation civile (BAAC), qui passerait de 83,6% à 77,6%.

I.- Le régime actuel

A.- Les dépenses de sécurité et de sûreté dans les aéroports

1.- Une compétence partagée

a) Le principe

La mission d'assurer la sûreté et la sécurité dans les aéroports est, en France, assumée conjointement par les aéroports et par l'Etat.

La loi n° 98-1171 du 18 décembre 1998 relative à l'organisation de certains services au transport aérien ⁽¹⁾ a défini les compétences des gestionnaires d'aéroport en matière de sûreté et sécurité. L'article 1^{er} de la loi précitée prévoit, en effet, que « *Les aéroports assurent, suivant des normes techniques définies par l'autorité administrative, le sauvetage et la lutte contre les incendies d'aéronefs, ainsi que la prévention du péril aviaire. Ils participent à l'organisation des visites de sûreté dans les conditions prévues au b de l'article L. 282-8 [du code de l'aviation civile]* ».

La loi a donc confié aux gestionnaires d'aéroport la mise en œuvre des missions régaliennes relatives au sauvetage et à la lutte contre les incendies d'aéronefs (SSLIA), à la prévention du péril aviaire et leur confie la mission de « *participer* » aux mesures de sécurité. Le principe général, en termes de partage de compétences, repose donc sur la prise en charge des dépenses de sûreté et de sécurité par les gestionnaires d'aéroport, les mesures de sûreté et sécurité étant édictées par la puissance publique.

b) L'intervention de l'Etat

L'Etat ne se contente pas, toutefois, d'édicter la réglementation applicable dans les aéroports en matière de sûreté et sécurité. Il prend en charge directement certaines dépenses :

- l'Etat finance les dépenses de personnel relatives aux fonctionnaires en charge de la sécurité publique (Gendarmerie des transports aériens (GTA), policiers...);
- en matière de SSLIA, l'Etat prend en charge les dépenses de fonctionnement relatives à la formation des pompiers et les dépenses d'investissement relatives à l'acquisition de véhicules de pompiers ;
- en matière de sûreté, l'Etat prend en charge l'ensemble des moyens de fonctionnement de la Gendarmerie des transports aériens (véhicules, informatiques,

(1) Publiée au Journal officiel du 23 décembre 1998.

chiens, logements...), ainsi que les dépenses d'investissement relatives à l'acquisition des matériels pour le filtrage des passagers et le contrôle des bagages de soute.

Ainsi, dans le domaine sensible des dépenses de sûreté, l'Etat et les aéroports interviennent conjointement. L'Etat prend en charge les dépenses de fonctionnement afférentes aux fonctionnaires chargés de la sécurité (dépenses de personnel, moyens de fonctionnement courants) et finance les achats de matériels (équipement à rayon X, scanners...) nécessaires au filtrage des passagers et au contrôle des bagages de soute. Les gestionnaires d'aéroport prennent en charge, quant à eux, les dépenses des personnels chargés d'utiliser ces équipements, ainsi que les dépenses de maintenance et d'entretien de ceux-ci.

Au total, selon les informations recueillies par votre Rapporteur général auprès de la Direction générale de l'aviation civile, les dépenses de sûreté et de sécurité s'élèveraient, en 2001, respectivement à 181,41 millions d'euros (1.190 millions de francs) et 96,81 millions d'euros (635 millions de francs) (hors dépenses de fonctionnaires). Les aéroports prendraient, ainsi, en charge en 2001, 77% des dépenses de sûreté et 87% des dépenses de sécurité (hors dépenses de fonctionnaires).

FINANCEMENT DE LA SECURITE ET DE LA SURETE SUR LES AEROPORTS

BILAN

(en millions d'euros)

Années	Missions	Recettes et dépenses des gestionnaires ^(c)				Dépenses de l'Etat			Total
		Taxe d'aéroport ^{1er} (après juillet 1999) ^(b)	Subventions du chapitre 6 du FIATA ^(b)	Redevances (avant ^{1er} juillet 1999) ^(b)	Total gestionnaires	FIATA Dépenses directes (chapitres 5 et 7)	BAAC	Total Etat	
1999 ^(a)	Sûreté.....	36,74	1,14	25,31	63,19	0,00	27,44	27,44	90,63
	Sécurité.....	39,94	1,30	27,44	68,68	-	-	-	68,68
	Total.....	76,68	2,44	52,75	131,87	0,00	27,44	27,44	159,31
2000	Sûreté.....	92,23	3,96		96,20	21,80	6,10	27,90	124,09
	Sécurité.....	70,13	2,97		73,10	12,81	0,00	12,81	85,91
	Total.....	162,36	6,94		169,29	34,61	6,10	40,70	210,00
2001	Sûreté.....	131,56	7,47		139,03	36,28	6,10	42,38	181,41
	Sécurité.....	80,04	4,42		84,46	12,35	0,00	12,35	96,81
	Total.....	211,60	11,89		223,49	48,63	6,10	54,73	278,22
2002	Sûreté.....	182,48	10,98		193,46	27,29	4,57	31,86	225,32
	Sécurité.....	71,19	4,27		75,46	6,71	0,00	6,71	82,17
	Total.....	253,68	15,24		268,92	34,00	4,57	38,57	307,49

(a) Bilan définitif.

(b) Recettes affectées au prorata des dépenses à la charge des gestionnaires d'aéroport.

(c) Ne sont pas incluses les éventuelles subventions des collectivités locales pour le financement des missions de sécurité et de sûreté, dont le montant global annuel est de l'ordre de 0,76 million d'euros.

Source : Direction générale de l'aviation civile (DGAC).

(en millions de francs)

Années	Missions	Recettes et dépenses des gestionnaires ^(c)				Dépenses de l'Etat			Total
		Taxe d'aéroport ^{1er} (après juillet 1999) ^(b)	Subventions du chapitre 6 du FIATA ^(b)	Redevances (avant ^{1er} juillet 1999) ^(b)	Total gestionnaires	FIATA Dépenses directes (chapitres 5 et 7)	BAAC	Total Etat	
1999 ^(a)	Sûreté.....	241	7,5	166	414,5	0	180	180	594,5
	Sécurité.....	262	8,5	180	450,5	-	-	-	450,5
	Total.....	503	16	346	865	0	180	180	1.045
2000	Sûreté.....	605	26		631	143	40	183	814
	Sécurité.....	460	19,5		479,5	84	0	84	563,5
	Total.....	1.065	45,5		1.110,5	227	40	267	1377,5
2001	Sûreté.....	863	49		912	238	40	278	1.190
	Sécurité.....	525	29		554	81	0	81	635
	Total.....	1.388	78		1.466	319	40	359	1.825
2002	Sûreté.....	1197	72		1.269	179	30	209	1478
	Sécurité.....	467	28		495	44	0	44	539
	Total.....	1.664	100		1.764	223	30	253	2.017

(a) Bilan définitif.

(b) Recettes affectées au prorata des dépenses à la charge des gestionnaires d'aéroport.

(c) Ne sont pas incluses les éventuelles subventions des collectivités locales pour le financement des missions de sécurité et de sûreté, dont le montant global annuel est de l'ordre de 5 millions de francs.

Source : Direction générale de l'aviation civile (DGAC).

2.- Le transfert des interventions de l'Etat du BAAC au FIATA

- Les deux modalités d'intervention de l'Etat dans le domaine de la sûreté et sécurité dans les aéroports ont fait l'objet, en 1999, d'une vaste réforme, suite à une série de décisions juridictionnelles, sur laquelle votre Rapporteur général reviendra, défavorable au ministère des transports.

Jusqu'en 1999, en effet, les interventions de l'Etat étaient financées par des crédits du Budget annexe de l'aviation civile (BAAC), à l'exception, toutefois, des dépenses des fonctionnaires chargés de la sécurité, financées par le budget général. Depuis le 1^{er} janvier 1999, les interventions de l'Etat, hors dépenses de fonctionnaires, sont financées à partir d'un compte d'affectation spéciale (CAS), le « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » (FIATA).

La quasi-totalité des dépenses de sûreté et de sécurité de l'Etat figurent désormais dans le FIATA, à l'exception des crédits de paiement nécessaires à la couverture des autorisations de programmes engagées à partir du BAAC ⁽¹⁾.

- Le transfert des interventions de l'Etat du BAAC vers le FIATA s'explique par la remise en cause, en 1999, des modalités de financement des dépenses de sûreté et de sécurité dans les aéroports.

Jusqu'au 1^{er} janvier 1999, les dépenses de sûreté et de sécurité étaient, en effet, financées par voie de redevance, qu'il s'agisse des interventions des gestionnaires d'aéroport (par la redevance passagers et la redevance atterrissage) ou de celle de l'Etat (par la redevance de services terminaux de circulation aérienne (RSTCA)).

Ce mode de financement par voie de redevance a été mis en cause par le Conseil d'Etat.

3.- La position du Conseil d'Etat

Amené à se prononcer sur les taux de la RSTCA, le Conseil d'Etat a, en effet, été amené à exclure le recours à la formule de la redevance pour le financement de missions d'intérêt général.

Dans un **arrêt du 10 février 1995**, la section du contentieux du Conseil d'Etat annula l'arrêté conjoint du ministre du budget et du ministre des transports du 21 décembre 1992 fixant les conditions d'établissement et de perception de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne.

Le Conseil d'Etat estima, en effet, qu'en imputant, de façon forfaitaire, une partie des coûts supportés par la Direction générale de l'aviation civile, comme des coûts générés par le contrôle d'approche, l'administration était dans l'impossibilité de justifier que la fraction des coûts ainsi imputés correspondait bien à des charges induites par ledit contrôle. Le Conseil d'Etat rappela, à cette occasion, qu'un financement par voie de redevance pour service rendu devait trouver sa justification dans une contrepartie directe et proportionnelle au bénéfice de ceux qui l'acquittent.

(1) On soulignera que le transfert des dépenses de l'Etat du BAAC vers le FIATA n'a eu que peu d'impact sur la répartition des compétences entre les gestionnaires d'aéroport et l'Etat en matière de sûreté et sécurité. La ligne de partage de compétences était, en effet, grosso modo la même avant et après le 1er janvier 1999, à trois exceptions cependant :

- le financement des responsables (chef pompiers) de la lutte contre les incendies était pris en charge, avant 1999, par l'Etat ; il est désormais financé par les gestionnaires d'aéroport ;
- les travaux de modification des infrastructures des aérogares induits par de nouvelles installations relatives au contrôle des bagages de soute étaient, avant le 1er janvier 1999, pris en charge par l'Etat et le gestionnaire d'aéroport, selon des modalités établies de manière conventionnelle ; elles sont désormais exclusivement à la charge des gestionnaires d'aéroport ;
- La maintenance des équipements de filtrage des passagers et de contrôle des bagages de soute étaient, avant le 1er janvier 1999, effectuée par du personnel relevant de la Direction générale de l'aviation civile ; ces opérations sont désormais prises en charge par les aéroports.

Le Conseil constitutionnel ⁽¹⁾ admit que, sur la base de l'article R. 134.4 ⁽²⁾ du code de l'aviation civile, les ministres concernés étaient habilités à modifier le montant de la redevance. Toutefois, le Conseil d'Etat, dans un **arrêt du 20 mai 1998**, annula l'article 4 de l'arrêté du 21 février 1996 et l'article 2 de l'arrêté du 16 avril 1996 qui fixaient les taux de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne.

Le Conseil d'Etat constata, en effet, que, pour le calcul des taux de cette redevance, étaient pris en compte les coûts afférents au balisage lumineux des pistes, aux services de sécurité d'incendie et de sauvetage et à diverses installations affectées à la gendarmerie, ainsi que 57% des coûts de fonctionnement de l'Ecole nationale de l'aviation civile, soit des dépenses qui n'auraient pas dû être financées par la redevance, puisqu'elles étaient de nature régaliennne : *« les services rendus par les services de sécurité d'incendie et de sauvetage et par la gendarmerie correspondent à des missions d'intérêt général qui incombent, par nature, à l'Etat ; [...] les coûts de ces services ne peuvent être mis à la charge des usagers au moyen de redevances »*.

Autrement dit, les redevances ne peuvent que financer des prestations de service rendues à des usagers dont elles sont la contrepartie directe et proportionnelle et ne peuvent être exigées en contrepartie d'une mission d'intérêt général. Les missions de sécurité et de sûreté dans les aéroports relevant précisément de cette catégorie, elles ne pouvaient donc être financées au moyen de redevances mises à la charge des usagers.

Cet arrêt conduisit le Gouvernement à s'interroger sur les modalités de financement des services de sécurité incendie-sauvetage (SSIS) et des coûts d'exploitation des systèmes de sécurité dans les aérodromes. Les difficultés juridiques rencontrées à propos de la RSTCA risquaient de se reproduire pour les redevances aéroportuaires, qui financent, pour une large part, les dépenses de SSIS et de sûreté des aérodromes. Il était, en effet, raisonnable de considérer que la décision rendue sur la RSTCA pouvait être étendue aux redevances aéroportuaires, qui se verraient interdire de financer des missions d'intérêt général.

Face à cette situation, la réaction du Gouvernement fut double. Il présenta, pour le passé, un projet de validation législative et arrêta un nouveau mécanisme de financement des missions de sécurité et de sûreté, supposé régler le problème pour l'avenir.

La première validation législative ayant été considérée, pour des raisons de procédure, comme non conforme à la Constitution ⁽³⁾, le Gouvernement obtint, par la loi du 18 décembre 1998 précitée, la validation législative des titres de perception émis sur le fondement des arrêtés des 21 février et 16 avril 1996.

(1) *Décision n° 95-369 DC du 28 décembre 1995.*

(2) *L'article R. 134-4 du code de l'aviation civile prévoit en effet que « les services rendus par l'Etat pour la sécurité de la circulation aérienne et pour la rapidité de ses mouvements à l'arrivée et au départ des aérodromes dont l'activité dépasse un certain seuil donnent lieu à rémunération sous forme d'une redevance pour services rendus dite redevance pour services terminaux de la circulation aérienne ».*

(3) *Décision n° 98-402 DC du 25 juin 1998 du Conseil constitutionnel sur la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.*

Le Conseil d'Etat, par **note du 1^{er} octobre 1998**, confirma un avis défavorable à la validation proposée, au motif que *« cette validation qui n'exceptait pas de son champ d'application le financement des services ayant donné lieu à la décision d'annulation intervenue au contentieux, ne reposait pas, compte tenu du montant des sommes en cause au regard du volume global du budget annexe de l'aviation civile, sur un motif d'intérêt général suffisant pour permettre au législateur de faire obstacle aux effets d'une décision de justice revêtue de l'autorité de la chose jugée »*.

Par ailleurs, dans une **lettre du 28 mai 1999**, le Conseil d'Etat indiqua que, s'agissant d'un litige⁽¹⁾ relatif à l'obligation de rembourser une redevance pour service rendu à la suite d'une décision de justice passée en force de chose jugée, la loi de validation du 18 décembre 1998 n'apparaissait pas compatible avec les dispositions de l'article 6-I de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le Conseil d'Etat rappela, en effet, que, conformément à l'article 55 de la Constitution, les traités et accords internationaux régulièrement ratifiés avaient, en droit français, une valeur supérieure à celle des lois. S'agissant des lois de validation, elles devaient en conséquence être compatibles avec le droit de toute personne, affirmé par l'article 6-I de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à un procès équitable⁽²⁾. Elles ne pouvaient faire échec aux décisions juridictionnelles passées en force de chose jugée, et ne pouvaient, en tout état de cause, recevoir application que si elles reposaient sur des motifs suffisants d'intérêt général, ce dont témoigne d'ailleurs la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel⁽³⁾.

S'agissant d'un litige relatif à l'obligation de rembourser une redevance pour service rendu à la suite d'une décision de justice passée en force de chose jugée, la contestation portait sur des droits et obligations à caractère civil au sens des stipulations de l'article 6-I de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En l'espèce, le Conseil d'Etat considérait que la loi de validation ne paraissait pas compatible avec les dispositions précitées de la Convention. Le Gouvernement ne pourrait donc pas, sur cette base, refuser aux intéressés qui le solliciteraient le remboursement des sommes indûment mises à la charge des compagnies aériennes, le Conseil d'Etat considérant que l'administration

(1) Suite à l'arrêt du Conseil d'Etat du 20 mai 1998, les compagnies aériennes, à titre individuel, ont introduit des recours devant le tribunal administratif de Paris, afin d'obtenir réparation du préjudice subi en raison du trop perçu de RSTCA. Soulignons que cette procédure ne concerne pas les demandes de remboursement introduites par le Syndicat des compagnies aériennes autonomes (SCARA) et les compagnies aériennes, afin d'obtenir le remboursement du trop-perçu en matière de redevances aéroportuaires. Dans un arrêt du 16 février 2001, le Conseil d'Etat a, en effet, estimé que, compte tenu des sommes en jeu (0,76 milliard d'euros, soit 5 milliards de francs), la validation législative des redevances aéroportuaires du 18 décembre 1998 était justifiée, privant ainsi de tout effet les demandes de remboursement introduites.

(2) CEDH 23 octobre 1997 *National Building Society v/Royaume-Uni*.

(3) Décision n° 97-390 DC du 19 novembre 1997.

n'avait pas rempli les obligations d'exécution lui incombant à la suite de son arrêt rendu le 20 mai 1998 ⁽¹⁾.

Le litige opposant l'Etat aux compagnies aériennes est désormais devant la Cour administrative d'appel de Paris.

La perspective de devoir rembourser aux compagnies aériennes les montants dus au titre du trop-perçu de RSTCA et celle de voir annulées les décisions des exploitants d'aérodromes relatives aux redevances aéroportuaires au motif qu'elles auraient servi au financement des missions de SSIS et de sécurité conduisirent le Gouvernement à introduire, par le biais d'amendements au projet de loi de finances pour 1999, un nouveau mécanisme de financement de ces missions.

Depuis le 1^{er} janvier 1999, les dépenses de SSLIA et de sûreté sont désormais financées par l'impôt. A cette fin, deux nouvelles taxes pesant sur les compagnies aériennes ont été créées : la taxe de l'aviation civile et la taxe d'aéroport ⁽²⁾.

B.- Le régime de la taxe d'aviation civile

1.- Définition de la taxe d'aviation civile

La taxe d'aviation civile a été introduite par l'article 51 de la loi de finances pour 1999, afin de se substituer, à compter du 1^{er} janvier 1999, d'une part, à la taxe de sécurité et de sûreté, versée en totalité au budget annexe de l'aviation civile (BAAC), et, d'autre part, à la taxe de péréquation des transports aériens, affectée à l'ancien Fonds de péréquation des transports aériens (FPTA).

Elle constitue désormais, depuis le 1^{er} janvier 1999, l'une des ressources du BAAC et du compte d'affectation spéciale (CAS) n° 902-25 « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » (FIATA). Elle est régie par l'article 302 *bis* K du code général des impôts. Son produit est évalué, pour 2001, à 258,75 millions d'euros (1.697,34 millions de francs) et, pour 2002, à 288,13 millions d'euros (1.890 millions de francs).

(1) Dans leur réponse du 26 novembre 1999, les ministres intéressés ont indiqué avoir donné instruction à leurs services de faire droit aux demandes des compagnies aériennes dans le respect des prescriptions relatives aux voies et délais de recours contre les titres de perception, résultant en particulier des articles 7 à 9 du décret du 29 novembre 1992, dont le contenu était rappelé sur les titres attaqués. A l'occasion du débat parlementaire sur la loi de finances pour 2000, le ministre a été amené à confirmer cette position. Cependant, après un examen de l'ensemble des demandes de remboursement, les services ont conclu que seule l'opposition formée par la compagnie Air Liberté était recevable, les autres compagnies aériennes n'ayant pas fait opposition dans les délais réglementaires et étant considérées comme forclores à le faire. La DGAC ne s'étant pas acquittée de ces remboursements, les compagnies aériennes ont introduit, individuellement, des recours devant le tribunal administratif de Paris. Celui-ci n'ayant pas fait droit à leur demande d'exécution, le litige est maintenant porté devant la Cour administrative d'appel de Paris.

(2) La taxe d'aéroport a été introduite par l'article 136 de la loi de finances initiale pour 1999. Elle est perçue au profit des personnes publiques ou privées exploitant des aérodromes dont le trafic dépasse un certain seuil. Cette taxe, qui s'ajoute au prix acquitté par le client, est destinée à compenser les pertes entraînées par la réforme du calcul des redevances.

PREVISIONS DU PRODUIT DE LA TAXE DE L'AVIATION CIVILE

(en millions d'euros)

	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	PLF 2002
BAAC	195,06	191,84	216,22	223,64
FIATA	22,56	55,03	42,53	64,49
Total	217,62	246,87	258,75	288,13

Source : Direction générale de l'aviation civile.

PREVISIONS DU PRODUIT DE LA TAXE DE L'AVIATION CIVILE

(en millions de francs)

	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	PLF 2002
BAAC	1.279,55	1.258,39	1.418,34	1.466,99
FIATA	148,00	361,00	279,00	423,00
Total	1.427,55	1.619,39	1.697,34	1.889,99

Source : Direction générale de l'aviation civile.

**PRODUIT EN TRESORERIE ⁽¹⁾
DE LA TAXE DE L'AVIATION CIVILE
EFFECTIVEMENT PERÇU**

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001 (estimation)
BAAC ⁽²⁾	214,42	216,17	205,31
FIATA ⁽³⁾	20,06	54,82	40,27
TOTAL	234,48	270,99	245,58

(1) Y compris les encaissements de l'ex. TSS et ex. FIATA

Source : Direction générale de l'aviation civile.

**PRODUIT EN TRESORERIE ⁽¹⁾
DE LA TAXE DE L'AVIATION CIVILE
EFFECTIVEMENT PERÇU**

(en millions de francs)

	1999	2000	2001 (estimation)
BAAC ⁽²⁾	1.406,48	1.417,97	1.346,79
FIATA ⁽³⁾	131,59	359,62	264,20
TOTAL	1.538,07	1.777,59	1.610,99

(1) Y compris les encaissements de l'ex. TSS et ex. FIATA

Source : Direction générale de l'aviation civile.

La taxe d'aviation civile constitue une version élargie de la taxe de sécurité et de sûreté précédemment évoquée. Elle est exigible pour chaque vol commercial ⁽¹⁾ et est assise sur le nombre de passagers et la masse de fret ou de courriers embarqués en France, quelles que soient les conditions tarifaires accordées par le transporteur ⁽²⁾.

Le tarif de la taxe, resté inchangé depuis sa création, est le suivant :

– 3,49 euros (22,90 francs) par passager embarqué à destination de la France ou d'un autre Etat membre de la Communauté européenne ;

– 5,93 euros (38,90 francs) par passager embarqué vers d'autres destinations ;

– 0,95 euro (6 francs) par tonne de courrier ou de fret embarquée.

On rappellera que le tarif cumulé de la taxe de sécurité et de la taxe de péréquation du transport aérien était de 3,20 euros (21 francs) pour les vols intracommunautaires et de 5,46 euros (36 francs) pour les autres destinations, le surplus de recettes dégagé par les tarifs de la taxe d'aviation civile étant, en effet, destiné à compenser les pertes résultant des nouveaux modes de calculs des redevances.

Les conditions d'administration de la taxe sont les suivantes : les entreprises de transport aérien déclarent chaque mois le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier embarqués le mois précédent pour les vols effectués au départ de la France. Cette déclaration, accompagnée du paiement de la taxe due, est adressée aux comptes du budget annexe de l'aviation civile au plus tard le dernier jour du mois suivant le vol.

Les insuffisances de déclaration constatées suite à des contrôles par les services de la direction générale de l'aviation civile et les sanctions y afférentes sont notifiées à l'entreprise qui dispose d'un délai de trente jours pour présenter ses observations. Après examen des observations éventuelles, le directeur général de l'aviation civile émet, s'il y a lieu, un titre exécutoire comprenant les droits supplémentaires maintenus, assortis des pénalités prévues à l'article 1729 du code général des impôts.

(1) Ne sont pas considérés comme des vols commerciaux de transport aérien public les évacuations sanitaires d'urgence et les vols locaux au sens du 2 de l'article premier du règlement (CEE) n° 2407/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant les licences des transporteurs aériens.

(2) Des exceptions sont, toutefois, prévues, la taxe d'aviation civile ne s'appliquant pas :

- aux personnels dont la présence à bord est directement liée au vol considéré, notamment les membres de l'équipage assurant le vol, les agents de sûreté ou de police, les accompagnateurs de fret ;
- aux enfants de moins de deux ans ;
- aux passagers en transit direct, au fret ou au courrier effectuant un arrêt momentané sur l'aéroport et repartant par le même aéronef avec un numéro de vol au départ identique au numéro de vol de l'aéronef à bord duquel ils sont arrivés ;
- aux passagers, au fret ou au courrier reprenant leur vol après un atterrissage forcé en raison d'incidents techniques, de conditions atmosphériques défavorables ou de tout autre cas de force majeure.

A défaut de déclaration dans les délais, il est procédé à la taxation d'office sur la base des capacités d'emport offertes par les types d'aéronefs utilisés pour l'ensemble des vols du mois au départ de chaque aéroport. L'entreprise peut toutefois, dans les trente jours de la notification du titre exécutoire, déposer une déclaration qui se substitue à ce titre s'agissant des droits qui sont alors assortis des pénalités prévues à l'article 1728 du code général des impôts.

2.- L'affectation du produit de la taxe d'aviation civile

Alors que la taxe de sécurité et de sûreté était affectée dans son intégralité au BAAC, il en va autrement de la taxe d'aviation civile : le produit de la taxe d'aviation civile fait l'objet d'une double procédure d'affectation, bénéficiant à la fois au budget annexe de l'aviation civile et au FIATA.

Le FIATA a été créé par l'article 75 de la loi de finances initiale pour 1999. Comme votre Rapporteur général l'a déjà indiqué, il s'agit d'un compte d'affectation spéciale (CAS), destiné à se substituer au Fonds de péréquation des transports aériens (FPTA), financé par le biais de la taxe de péréquation des transports aériens (TPTA).

Le FIATA a, cependant, un objet beaucoup plus large que le FPTA, qui avait pour seule vocation de financer les déficits d'exploitation des « lignes aériennes d'aménagement du territoire ».

Le FIATA reprend à son compte cette mission, mais se voit également confié une double tâche : celle, d'une part, de financer les dépenses directes de l'Etat en matière de sécurité et de sûreté, dont les crédits étaient auparavant logés au sein du BAAC, et celle, d'autre part, d'assurer le versement de subventions aux aéroports pour lesquels le produit de la taxe d'aéroport, créée par l'article 136 de la loi de finances pour 1999 et affectée directement aux aéroports, ne permet pas de couvrir les coûts des mesures de sécurité et de sûreté dont le financement leur incombe.

Le FIATA regroupe donc désormais des crédits visant à :

– financer les dépenses directes de l'Etat, en fonctionnement et en capital, relatives au service de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs (SSLIA), au péril aviaire et en matière de sûreté ⁽¹⁾ ;

– verser des subventions aux entreprises de transport aérien en vue d'assurer l'équilibre des dessertes aériennes réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire ;

– verser des subventions aux gestionnaires d'aéroport, afin de contribuer au financement des services de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs

(1) Ce n'est que depuis le 1er janvier 2000 que les dépenses directes de l'Etat en matière de sûreté ont été transférées du BAAC vers le FIATA. Ce transfert ne concerne cependant pas les crédits ouverts au sein du BAAC, d'un montant 4,57 millions d'euros (30 millions de francs) au titre du projet de loi de finances pour 2002, afin d'achever des opérations engagées les années précédentes.

(SSLIA), de lutte contre le péril aviaire, de sûreté et au financement des mesures effectuées dans le cadre des contrôles environnementaux ⁽¹⁾.

Le FIATA a, par conséquent, permis d'isoler les interventions de l'Etat en matière de sécurité et de sûreté dans le transport aérien et de rassembler des crédits, figurant auparavant au sein du budget annexe, dont le financement soulevait des questions juridiques complexes, comme votre Rapporteur général l'a précédemment évoqué.

Le FIATA permet également d'introduire une certaine péréquation en faveur, d'une part, des lignes aériennes déficitaires, en vue d'assurer une desserte équilibrée du territoire, et, d'autre part, des petits aéroports pour lesquels les coûts des dispositifs de sûreté et de sécurité auraient pu justifier un niveau de taxe d'aéroport plus élevé que celui introduit par l'article 136 de la loi de finances initiale pour 1999.

La création de la taxe d'aviation civile et ses modalités de répartition ont donc répondu à la nécessité de clarifier les dépenses d'ordre régalién et les dépenses de péréquation des lignes aériennes. Il convient cependant de rappeler que cette clarification n'a pas été conduite à la suite d'une réflexion rationnelle sur les missions de l'Etat et leur financement, mais *a posteriori*, à la suite d'une série de décisions constitutionnelles et judiciaires défavorables au ministère des transports.

II.- La mesure proposée

L'accroissement proposé des ressources affectées au FIATA ne se traduira pas par une diminution des crédits à la disposition du BAAC.

A.- La modification de la clé de répartition du produit de la taxe d'aviation civile vise à répondre au besoin de financement du FIATA en 2002

La modification des quotités de répartition du produit de la taxe d'aviation civile proposée par le Gouvernement vise à accroître de 17,24 millions d'euros (113,04 millions de francs) les crédits du FIATA.

Le produit de la taxe d'aviation civile est, en effet, évalué, selon le projet de loi de finances pour 2002, à 288,13 millions d'euros (1.889,99 millions de francs). L'application de la clé de répartition de 2001 aurait conduit à affecter, en 2002, respectivement 83,6% et 16,4% du produit de la taxe d'aviation civile au BAAC et au FIATA, soit 240,88 millions d'euros (1.580,03 millions de francs) pour le premier, et 47,25 millions d'euros (309,96 millions de francs) pour le second.

La clé de répartition proposée pour 2002 se traduira donc par un surplus de crédits de 17,24 millions d'euros ⁽²⁾ (113,04 millions de francs) pour le FIATA, les

(1) Le transfert des crédits concernés du BAAC vers le FIATA est effectif depuis le 1er janvier 1999.

(2) $64,49 - 47,25 = 17,24$ millions d'euros ($423 - 309,96 = 113,04$ millions de francs).

crédits du BAAC octroyés sur la base de la taxe d'aviation civile étant réduits à due concurrence.

**CLE DE REPARTITION
DU PRODUIT DE LA TAXE D'AVIATION CIVILE**

	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	PLF 2002
BAAC	90%	77,7%	83,6%	77,6%
FIATA	10%	22,3%	16,4%	22,4%

Selon l'exposé des motifs du présent article, cette mesure traduit « l'évolution très importante des dépenses de sécurité-sûreté pour 2002, de l'ordre de 35%⁽¹⁾, liée à l'objectif de mise en service d'un contrôle systématique des passagers et des bagages de soute sur l'ensemble des plates-formes d'ici 2004 ».

Il est vrai que la France s'est fixée comme objectif d'anticiper cet engagement, en garantissant, dès décembre 2002, un contrôle à 100% des bagages de soute, le contrôle des passagers étant d'ores et déjà effectif.

Une étude plus précise de l'évolution des différentes catégories de crédits permet, toutefois, d'observer que, même si l'effort global en faveur de la sécurité dans les aéroports s'inscrit à la hausse, cette tendance générale masque une baisse des dépenses directes de l'Etat mises en œuvre dans le cadre du FIATA.

1.- La baisse des dépenses directes de l'Etat

Globalement, en effet, les crédits du FIATA augmentent de 51,6% en 2002, passant de 42,53 millions d'euros (279 millions de francs) en 2001 à 64,49 millions d'euros (423 millions de francs) en 2002. **Mais, cette augmentation globale masque une baisse de 17,1% des dépenses directes de l'Etat en matière de sécurité et de sûreté.**

Cette baisse est d'autant plus importante qu'elle s'explique exclusivement par une diminution des dépenses d'investissement de l'Etat, qui chutent de plus de 19% en matière de sûreté et de plus de 27% dans le domaine des SSLIA.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, le montant de 19,82 millions d'euros (130 millions de francs) de crédits prévus pour les investissements directs de l'Etat en matière de sûreté, sur lesquels reposent les achats d'équipements de filtrage des passagers et de contrôle des bagages de soute, était, avant même les attentats du 11 septembre dernier, insuffisants⁽²⁾ pour atteindre

(1) Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, cet accroissement de 35% correspond en réalité à l'augmentation des coûts à la charge des gestionnaires d'aérodromes induits par les mesures de sécurité et de sûreté prévues en 2002.

(2) Le coût des achats d'équipement s'élèverait, selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, à 40,40 millions d'euros (265 millions de francs), alors que les crédits prévus se montent à 19,82 millions d'euros (130 millions de francs).

l'objectif d'un contrôle à 100% des bagages de soute d'ici la fin de l'année 2002. Les gestionnaires auraient donc été dans l'obligation d'étaler sur 2002 et 2003 la mise en œuvre du programme de contrôle des bagages de soute.

2.- La forte hausse des crédits destinés au financement des déficits d'exploitation des liaisons aériennes d'aménagement du territoire

Les crédits destinés au financement des déficits d'exploitation des liaisons aériennes d'aménagement du territoire s'élèveraient à 15,24 millions d'euros (100 millions de francs) en 2002. Il n'y avait pas eu d'ouverture de crédits en 2001 en raison de l'importance des reports de crédits (et donc de leur mauvais calibrage) observés les années précédentes. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, les reports de 2000 sur 2001 se sont, en effet, élevés à 15,24 millions d'euros (100 millions de francs). Ces 15,24 millions d'euros (100 millions de francs) de crédits ont été intégralement consommés en 2001.

3.- L'augmentation sensible des subventions de l'Etat aux gestionnaires d'aéroports pour couvrir les dépenses de sécurité des petits aéroports

Les subventions de l'Etat aux gestionnaires d'aéroports pour couvrir les dépenses de sécurité des petits aéroports passeraient de 1,52 million d'euros (10 millions de francs) en 2001 à 15,24 millions d'euros (100 millions de francs), soit une augmentation de 900%.

On rappellera que les subventions précitées du FIATA permettent d'apporter aux aéroports le complément de financement nécessaire à la mise en œuvre de leur programme de sûreté. A ce titre, l'Etat contribue au financement des mesures de sécurité et de sûreté relevant de la seule compétence des aéroports.

Concrètement, le FIATA intervient dans trois cas de figure : il verse des subventions aux gestionnaires :

- des aéroports situés dans les territoires d'Outre-mer (TOM), la taxe d'aéroport n'ayant pas été instituée dans les TOM ;
- des aéroports non éligibles à la taxe d'aéroport, c'est-à-dire pour les plates-formes aéroportuaires de moins de 1.000 unités de trafic ;
- des aéroports dont la taxe d'aéroport atteint un des taux plafonds fixés par la loi ⁽¹⁾.

L'augmentation record des crédits inscrits en 2002 s'explique par l'importance des reports des années précédentes et donc la mauvaise estimation des dépenses effectives du FIATA.

(1) En 2001, la FIATA a, à ce titre, subventionné les dépenses de sécurité et de sûreté des plates-formes de Lyon et de Marseille, leurs dépenses dépassant le produit perçu au titre de la taxe d'aéroport.

En 1999 et 2000, les dotations octroyées aux gestionnaires d'aérodromes furent, en effet, surévaluées. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, cette surévaluation est imputable à trois phénomènes :

– la mise en œuvre des dispositifs de sécurité et de sûreté dans les aéroports fut moins rapide que prévue ;

– le coût des missions de sécurité et de sûreté à la charge des aéroports des TOM fut mal évalué ;

– la DGAC craignit qu'en raison de son particularisme l'aéroport de Bâle-Mulhouse ne pût mettre en place la taxe d'aéroport, ce qui fut pourtant fait.

Ce n'est donc qu'à partir de mai 2000 que les coûts des dépenses de sécurité et de sûreté des aéroports, et donc le besoin de subventions du FIATA, furent correctement évalués. De ce fait, les crédits ouverts en lois de finances initiales pour 1999 et 2000 excédèrent les besoins, ce qui donna lieu à d'importants reports de crédits de 1999 sur 2000 et de 2000 sur 2001. En 2001, le FIATA bénéficia ainsi de 10,52 millions d'euros (69 millions de francs) de reports de crédits, ce qui explique la baisse sensible des demandes d'ouverture de crédits (1,52 million d'euros, soit 10 millions de francs) observée en loi de finances initiale pour 2001.

Les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2001 ayant été estimés au plus juste, aucun report de crédit n'est prévu de 2001 sur 2002, ce qui explique l'importance des demandes de crédits prévues pour 2002. En 2002, les subventions du FIATA aux petits aéroports devraient ainsi s'élever à 15,24 millions d'euros (100 millions de francs). Ces crédits visent à contribuer à l'objectif d'un contrôle à 100% des bagages de soute, les subventions du FIATA permettant aux aéroports de financer les dépenses de personnel et celles de maintenance des équipements requis par ce type de contrôle.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, les subventions du FIATA devaient, avant les attentats du 11 septembre dernier, être versées intégralement aux gestionnaires d'aéroports situés dans les TOM et aux petits aéroports qui sont, soit non éligibles à la taxe d'aéroport⁽¹⁾, soit enregistrent un trafic de moins de 100.000 passagers. Les aéroports situés dans les TOM bénéficieraient ainsi, en 2002, de 3,05 à 3,81 millions d'euros (20 à 25 millions de francs), tandis que ceux de moins de 5.000 unités de trafic recevraient des subventions à hauteur de 0,30 à 0,46 million d'euros (2 à 3 millions de francs). Autrement dit, l'essentiel des 15,24 millions d'euros (100 millions de francs) de

(1) Soulignons que l'article 56 du présent projet de loi de finances vise à augmenter le seuil de trafic d'éligibilité des aéroports à la taxe d'aéroport, qui passerait de 1.000 à 5.000 unités de trafic. Les aéroports de moins de 5.000 unités de trafic ne percevront donc plus la taxe d'aéroport, obligeant l'Etat à compenser, par le biais du FIATA, la perte de recettes qui en découle.

subvention du FIATA seront consacrés à compenser l'insuffisance de recettes procurées par la taxe d'aéroport pour les aérodromes de moins de 100.000 passagers.

Devant se combiner avec une augmentation des taux plafonds de la taxe d'aéroport, les subventions du FIATA pour 2002 étaient, selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, prévues pour faire face aux programmes de sécurité et de sûreté tels que définis avant les attentats du 11 septembre dernier.

Le Premier ministre a présenté, le 3 octobre dernier, une série de mesures nouvelles destinées à renforcer la sécurité dans les aéroports. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général, le Gouvernement devrait présenter prochainement un plan de financement de ces mesures nouvelles. Ce plan pourrait reposer sur un relèvement de la taxe d'aviation civile et la taxe d'aéroport.

VENTILATION DES CREDITS DU FIATA

(en millions d'euros)

	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	PLF 2002
Dépenses directes de l'Etat relatives au service de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs (SSLIA), au péril aviaire et en matière de sûreté :	7,62	34,61	41,01	34,00
<i>Sûreté (fonctionnement)</i>		7,62	7,62	7,62
<i>Sûreté (investissement)</i>		18,29	24,54	19,82
<i>SSLIA, péril aviaire (fonctionnement)</i>		0,46	0,46	0,46
<i>SSLIA, péril aviaire (investissement)</i>	7,62	8,23	8,38	6,10
Subventions aux entreprises de transport aérien en vue d'assurer l'équilibre des dessertes aériennes réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire	7,77	7,62	0,00	15,24
Subventions aux gestionnaires d'aéroport relatives au service de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs (SSLIA), au péril aviaire et en matière de sûreté	7,17	12,81	1,52	15,24
TOTAL	22,56	55,04	42,53	64,48

Source : Direction générale de l'aviation civile.

VENTILATION DES CREDITS DU FIATA

(en millions de francs)

	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	PLF 2002
Dépenses directes de l'Etat relatives au service de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs (SSLIA), au péril aviaire et en matière de sûreté :	50,00	227,00	269,00	223,00
<i>Sûreté (fonctionnement)</i>		50,00	50,00	50,00
<i>Sûreté (investissement)</i>		120,00	161,00	130,00
<i>SSLIA, péril aviaire (fonctionnement)</i>		3,00	3,00	3,00
<i>SSLIA, péril aviaire (investissement)</i>	50,00	54,00	55,00	40,00
Subventions aux entreprises de transport aérien en vue d'assurer l'équilibre des dessertes aériennes réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire	51,00	50,00	0,00	100,00
Subventions aux gestionnaires d'aéroport relatives au service de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs (SSLIA), au péril aviaire et en matière de sûreté	47,00	84,00	10,00	100,00
TOTAL	148,00	361,00	279,00	423,00

Source : Direction générale de l'aviation civile.

B.- Le dynamisme de l'assiette de la taxe d'aviation civile permettra au BAAC de bénéficier en 2002 d'un surcroît de recettes

La quote-part de la taxe d'aviation civile affectée au BAAC vise à contribuer au financement des dépenses ne donnant pas lieu à la perception de redevances pour services rendus. La taxe d'aviation civile finance ainsi les missions régaliennes dévolues à la DGAC, et essentiellement celle relative à la sécurité aéronautique et au rôle de régulateur de la DGAC ⁽¹⁾.

En théorie, comme votre Rapporteur général l'a précédemment indiqué, le BAAC subit une perte de ressources de 17,24 millions d'euros (113,04 millions de francs), en raison de la diminution de la quote-part de la taxe d'aviation civile qui lui est affectée.

Toutefois, compte tenu de l'augmentation prévue en 2002 du produit de la taxe d'aviation civile, le montant perçu par le BAAC passera, en réalité, de 216,22 millions d'euros (1.418,34 millions de francs) en 2001 à 223,64 millions d'euros (1.466,99 millions de francs) en 2002, soit une hausse de 3,4%.

(1) Comme cela est souligné dans le rapport relatif au budget annexe de l'aviation civile remis au Parlement en application de l'article 99 de la loi de finances pour 1996, « depuis 2000, le périmètre du BAAC [en matière de sécurité] est réduit aux dépenses de personnel payé sur le BAAC et au reliquat des dépenses d'investissement, l'essentiel étant pris en charge par le FIATA ». Au titre du projet de loi de finances pour 2000, 4,57 millions d'euros (30 millions de francs) de crédits de paiement sont inscrits pour financer ce reliquat d'investissement du BAAC.

RESSOURCES DU BAAC DEPUIS 1999

(en euros)

N° des lignes	Désignations des produits	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	PLFI 2002
1^{ère} section					
EXPLOITATION					
70.01	Redevances de route.....	759.958.351	748.219.777	770.477.333	850.513.067
70.02	Redevances pour services terminaux.....	171.962.491	161.443.509	174.096.778	188.884.332
70.03 ^(a)	Redevances pour services terminaux outre-mer		16.312.045	18.293.882	19.056.127
70.04	Autres prestations de service.....	12.814.407	10.898.565	7.992.409	6.116.287
70.06	Vente de produits et marchandises.....	1.380.578	1.315.483	1.432.278	1.264.064
70.07	Recettes sur cessions.....	209.938	61.406	117.133	91.342
70.08	Autres recettes d'exploitation.....	4.780.081	3.780.103	4.539.137	4.192.055
70.09 ^(b)	Taxe de l'aviation civile.....	195.065.584	191.841.051	216.224.767	223.642.041
71.00	Variations de stocks.....				
72.00	Productions immobilisées.....				
74.00	Subvention du budget général.....	32.776.539	32.014.294	18.522.556	
76.00	Produits financiers.....	987.107	1.067.143	1.067.143	1.067.143
77.00	Produits exceptionnels.....		219.527		
78.00	Reprises sur provisions.....	2.637.368	33.833.010	60.040.521	25.941.944
	TOTAL DES RECETTES « Exploitation »...	1.182.572.445	1.201.005.913	1.272.803.937	1.320.768.402
	TOTAUX POUR LA 1^{ère} SECTION.....	1.182.572.445	1.201.005.913	1.272.803.936	1.320.768.402
2^{ème} section					
OPÉRATION EN CAPITAL					
91.00	Autofinancement.....	178.786.872	189.786.068	226.143.180	192.635.915
92.01	Recettes sur cessions.....	304.898	1.471.133		
92.02	Subventions d'investissement reçues.....				
97.00	Produit brut des emprunts.....	126.532.684	126.532.684	92.995.880	96.933.085
99.00	Autres recettes en capital.....	19.056.127			
	TOTAL DES RECETTES « Investissements »	324.680.581	317.789.886	319.139.060	289.569.000

(a) A partir de 2000, la RSTCA outre-mer est comptabilisée sur une ligne de recette distincte et non plus confondue avec la RSTCA métropole.

(b) Il s'agit de la part de la taxe de l'aviation civile affectée au BAAC.

Source : Direction générale de l'aviation civile (DGAC).

RESSOURCES DU BAAC DEPUIS 1999

(en francs)

N° des lignes	Désignations des produits	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	PLFI 2002
	1^{ère} section EXPLOITATION				
70.01	Redevances de route.....	4.985.000.000	4.908.000.000	5.054.000.000	5.578.999.999
70.02	Redevances pour services terminaux.....	1.128.000.000	1.059.000.000	1.142.000.000	1.238.999.998
70.03 ^(a)	Redevances pour services terminaux outre-mer		107.000.000	120.000.000	124.999.999
70.04	Autres prestations de service.....	84.057.000	71.489.900	52.426.764	40.120.213
70.06	Vente de produits et marchandises.....	9.056.000	8.629.000	9.395.127	8.291.716
70.07	Recettes sur cessions.....	1.377.100	402.800	768.343	599.164
70.08	Autres recettes d'exploitation.....	31.355.274	24.795.853	29.774.789	27.498.078
70.09 ^(b)	Taxe de l'aviation civile.....	1.279.546.356	1.258.394.802	1.418.341.492	1.466.995.623
71.00	Variations de stocks.....				
72.00	Productions immobilisées.....				
74.00	Subvention du budget général.....	215.000.000	210.000.000	121.500.000	
76.00	Produits financiers.....	6.475.000	7.000.000	7.000.000	7.000.000
77.00	Produits exceptionnels.....		1.440.000		
78.00	Reprises sur provisions.....	17.300.000	221.930.000	393.840.000	170.167.998
	TOTAL DES RECETTES « Exploitation »...	7.757.166.730	7.878.082.355	8.349.046.515	8.663.672.787
	TOTAUX POUR LA 1^{ère} SECTION.....	7.757.166.730	7.878.082.355	8.349.046.515	8.663.672.787
	2^{ème} section OPÉRATION EN CAPITAL				
91.00	Autofinancement.....	1.172.765.000	1.244.915.000	1.483.402.018	1.263.608.769
92.01	Recettes sur cessions.....	2.000.000	9.650.000		
92.02	Subventions d'investissement reçues.....				
97.00	Produit brut des emprunts.....	830.000.000	830.000.000	610.012.982	635.839.356
99.00	Autres recettes en capital.....	125.000.000			
	TOTAL DES RECETTES « Investissements »	2.129.765.000	2.084.565.000	2.093.415.000	1.899.448.125

(a) A partir de 2000, la RSTCA outre-mer est comptabilisée sur une ligne de recette distincte et non plus confondue avec la RSTCA métropole.

(b) Il s'agit de la part de la taxe de l'aviation civile affectée au BAAC.

Source : Direction générale de l'aviation civile (DGAC).

C.- Une mesure critiquable

Les dispositions du présent article appellent plusieurs remarques :

- **Les conséquences des attentats perpétrés sur le sol américain le 11 septembre dernier remettent en cause la pertinence des prévisions budgétaires du FIATA.**

Suite aux attentats du 11 septembre dernier, le Premier ministre M. Lionel Jospin a présenté à l'Assemblée nationale, le 3 octobre dernier, les nouvelles mesures de sécurité appelées à être mises en œuvre dans les aéroports :

« [...], le Gouvernement est résolu à mettre en place, aussi rapidement que possible, en complément de Vigipirate, une première série de mesures nationales renforçant très sensiblement la sécurité pour les avions circulant dans notre espace aérien. Le contrôle des accès aux zones aéroportuaires est d'ores et déjà renforcé et va l'être davantage, pour les personnels qui y travaillent, les passagers, les bagages et le fret, pour l'aviation d'affaires comme pour l'aviation de ligne. Afin d'assurer la sécurité à bord des avions eux-mêmes, des contrôles de sûreté avant le vol vont être systématisés, la présence de personnels de sécurité en vol sera encouragée et l'étude de dispositifs de contrôle de l'accès au poste de pilotage va être accélérée ».

En l'état actuel des informations recueillies par votre Rapporteur général, les modalités de financement de ces nouvelles mesures de sécurité ne seraient pas arrêtées. Il est cependant vraisemblable que le FIATA sera amené, en 2002, à renforcer ses interventions, qu'il s'agisse des dépenses directes de l'Etat ou des subventions aux gestionnaires d'aérodromes. La modification de la clé de répartition du produit de la taxe d'aviation civile proposée dans le Gouvernement par le présent article se révélera sans doute insuffisante pour faire face aux nouveaux besoins de financement du FIATA.

- De manière plus générale, on peut s'interroger sur les modalités de financement des dépenses de sécurité et de sûreté dans les aéroports.

Celles-ci reposent, en effet, sur une fiscalité pesant sur les clients du transport aérien : il est, en effet, légitime que les passagers contribuent au financement des mesures requises pour leur sécurité. Cette situation ne doit pas pour autant conduire à un désengagement de l'Etat. Face à des situations exceptionnelles, comme celle à laquelle les pays occidentaux sont actuellement confrontés, il convient que l'Etat participe au financement des mesures visant à la lutte anti-terroriste dans les aéroports.

On indiquera, à cet égard, que l'impossibilité d'accroître de manière excessive la pression fiscale pesant sur les passagers, sauf à provoquer des effets d'éviction favorables aux autres modes de transport, est de nature à retarder, voire contrecarrer, la mise en œuvre de mesures de sûreté pourtant nécessaires.

- S'agissant plus spécifiquement des crédits du FIATA, on soulignera leur caractère erratique, notamment pour les dépenses directes de l'Etat et les subventions aux gestionnaires octroyées par le FIATA.

Comme votre Rapporteur général l'a précédemment indiqué, ce caractère erratique s'explique par l'importance des reports de crédits des années précédentes, lui-même imputable à des erreurs d'estimation dans les demandes de crédits. Cette forte variation des demandes de crédits s'observe également pour les dépenses directes de l'Etat, alors que, par nature, les investissements de l'Etat se prêtent à une programmation.

- Le caractère erratique des crédits du FIATA se traduit, chaque année, par des modifications importantes de la clé de répartition du produit de la taxe de l'aviation civile, qui masquent un alourdissement de la fiscalité pesant sur les passagers.

Ainsi, en 1999, le FIATA a bénéficié de 10% du produit de la taxe d'aviation civile. Dès l'année suivante, ce pourcentage doublait pour permettre le financement des opérations du FIATA.

Le principe d'une double affectation du produit de la taxe de l'aviation civile présente, en effet, l'intérêt de pouvoir accroître les ressources du FIATA ou du BAAC, sans afficher de hausse du taux de cette taxe. Ainsi, en 2002, l'augmentation du produit de la taxe de l'aviation civile affectée au FIATA atteindra 51,61% ⁽¹⁾, à taux inchangé, par le simple jeu de la modification de quotité précitée.

Ce principe de double affectation crée ainsi l'illusion d'une stabilité de la pression fiscale, qui, de fait, n'existe pas. En l'absence de ce mécanisme, toute diminution du besoin de financement du FIATA, comme cela fut le cas en 2001, se traduirait, si celui-ci était financé par une ressource propre, par une réduction de son taux. Mais, l'affectation automatique au BAAC du surcroît de recettes non consommées par le FIATA rend illusoire cette baisse.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 16 sans modification.

*
* *

(1) $[(64,49 - 42,54) / 42,54] \times 100 = 51,61\%$.

Article 17

Affectation en 2002 des ressources du compte d'affectation spéciale n° 902-33 « Fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'Etat » au fonds de réserve des retraites.

Texte du projet de loi :

A compter du 1^{er} janvier 2002, le troisième alinéa du II de l'article 36 de la loi de finances pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000) est remplacé par les dispositions suivantes :

« - en dépenses : les versements au fonds de réserve pour les retraites mentionné à l'article L. 135-6 du code de la sécurité sociale. ».

Exposé des motifs du projet de loi :

Cet article propose une modification de l'affectation des recettes de redevances domaniales liées à l'exploitation des réseaux de troisième génération de téléphonie mobile, en faveur du fonds de réserve pour les retraites définitivement mis en place par la loi du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel. A compter du 1^{er} janvier 2002, l'intégralité des recettes sera versé au fonds de réserve pour les retraites.

Cette nouvelle affectation conforte la montée en charge du fonds de réserve pour les retraites, dont les réserves cumulées atteindront ainsi plus de 7 milliards € dès la fin 2001. Ce fonds contribuera à consolider le système de retraites par répartition en lissant, à partir de 2020, l'évolution du besoin de financement des régimes éligibles au fonds.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de modifier l'affectation du produit des redevances versées à l'occasion de l'attribution et l'utilisation des licences d'exploitation de réseaux de troisième génération de téléphonie mobile (UMTS).

On rappellera que l'article 36 de la loi de finances pour 2001 avait eu pour objet, tout d'abord, de fixer un échéancier de paiement de ces redevances dérogatoire au droit commun. Ensuite, il prévoyait l'affectation des recettes au compte d'affectation spéciale n° 902-33 « Fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'Etat », nouvellement créé. Ce dernier devait retracer, en dépenses, les versements au fonds de réserve des retraites et à la caisse d'amortissement de la dette publique (CADEP).

Or, au 31 janvier 2001, date limite de dépôt des candidatures, seuls deux candidats, France Télécom Mobiles SA et la Société française du radiotéléphone (SFR), avaient manifesté leur volonté d'obtenir une licence, alors que quatre licences étaient disponibles. Le produit prévu de la vente des licences est donc divisé par deux, au moins jusqu'à l'organisation, à une date encore non spécifiée, d'un « deuxième tour » pour l'attribution des deux autorisations restantes. Cet événement n'est pas sans conséquence sur l'économie générale du dispositif initial d'affectation des recettes, lequel mérite d'être révisé.

I.- Des recettes inférieures aux prévisions initiales

- La procédure de sélection des opérateurs sous forme de soumission comparative a débuté le 18 août 2000, avec la publication de l'avis d'appel à candidature, par le secrétaire d'Etat à l'industrie.

Au 31 janvier 2001, date limite de dépôt des dossiers, seuls deux opérateurs avaient déposé une demande. Après instruction desdits dossiers, l'Autorité de régulation des télécommunications (ART), a publié sa décision n° 01-417, en date du 30 mai 2001, relative au résultat et au compte rendu de la procédure d'attribution des autorisations pour l'introduction en France métropolitaine des systèmes mobiles de troisième génération. Cette décision retient les candidatures de SFR et France Télécom Mobiles.

Le même jour, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le secrétaire d'Etat à l'industrie ont annoncé leur intention d'attribuer une autorisation aux deux opérateurs proposés.

Deux arrêtés en date du 18 juillet 2001 ont procédé formellement à cette autorisation. Les cahiers des charges des titulaires⁽¹⁾ ont été publiés en annexe de ces textes.

- En contrepartie de l'attribution des licences, les opérateurs choisis sont tenus d'acquitter le prix prévu par l'avis du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie relatif au paiement de redevances pour l'utilisation des fréquences allouées aux exploitants des systèmes de radiocommunications mobiles de troisième génération, ainsi qu'aux contributions de ces exploitants à des fins de réaménagement, publié le 18 août 2001. Cet avis a fixé au total à 130 milliards de francs (19,82 milliards d'euros) le montant cumulé des quatre redevances disponibles.

Il précise ainsi que :

« Cette occupation du domaine public hertzien conduit à accorder à un nombre limité d'opérateurs un avantage donnant lieu au paiement d'une redevance d'un montant total cumulé de 32,5 milliards de francs par exploitant, laquelle sera acquittée sur la durée de vie de la licence suivant le calendrier de paiement indiqué au paragraphe suivant. Ce montant est proportionné à l'avantage induit par l'occupation par chaque opérateur du domaine hertzien public ».

(1) Orange France se substituant à France Télécom Mobile comme titulaire d'une autorisation.

Le calendrier du paiement retenu est récapitulé par le tableau suivant :

DATE DE PAIEMENT des redevances	MONTANT DES REDEVANCES	
	En milliards de francs	En milliards d'euros
30 septembre 2001	4,062	0,62
31 décembre 2001	4,062	0,62
31 mars 2002.....	2,031	0,31
30 juin 2002	2,031	0,31
30 septembre 2002.....	2,031	0,31
31 décembre 2002.....	2,031	0,31
30 juin 2003	1,161	0,18
30 juin 2004	1,161	0,18
30 juin 2005	1,161	0,18
30 juin 2006	1,161	0,18
30 juin 2007	1,161	0,18
30 juin 2008	1,161	0,18
30 juin 2009	1,161	0,18
30 juin 2010	1,161	0,18
30 juin 2011	1,161	0,18
30 juin 2012	1,161	0,18
30 juin 2013	1,161	0,18
30 juin 2014	1,161	0,18
30 juin 2015	1,161	0,18
30 juin 2016	1,161	0,18

Il revient à faire acquitter par les opérateurs la moitié du prix total de la licence durant les deux premières années d'exploitation, le règlement de l'autre moitié étant étalée sur quatorze ans.

Dans un point de vue rendu public le 31 mai dernier, l'ART a jugé que l'évolution du contexte de l'UMTS (retards techniques, dégradation boursière, tassement des perspectives de croissance) devait conduire à certaines modifications.

S'agissant du fait que seules deux candidatures ont été présentées pour quatre licences, l'ART a de nouveau souligné *« la nécessité que soit engagé ultérieurement un appel complémentaire à candidatures en vue de parvenir comme prévu à l'objectif de délivrance de quatre autorisations. En effet, une structuration du marché autour de deux opérateurs seulement ne saurait être envisagée de manière durable, parce qu'elle ne permettrait pas de satisfaire aux objectifs de développement de la concurrence qui inspirent l'ensemble des textes européens et français dans le domaine des télécommunications »*.

Par ailleurs, elle soulignait que *« cet appel complémentaire devrait obéir également au principe de la sélection comparative et prendre en compte l'exigence d'équité des conditions, notamment financières, entre les différents acteurs. [La] nouvelle procédure devrait être engagée selon des modalités et dans des délais propres à garantir la situation concurrentielle lors de l'ouverture du marché de la 3^{ème} génération »*.

L'Autorité indiquait que, selon elle, le nouvel appel à candidature devrait être engagé au plus tard au cours du premier semestre 2002.

Elle notait qu'à cet effet, il convenait de « réunir toutes les conditions pour que cet appel à candidature s'avère fructueux, ce qui ne peut se faire sans prendre acte des enseignements tirés des événements de la dernière année et des messages que le marché a envoyés. Le succès d'une telle démarche implique donc certains aménagements aux modalités de délivrance retenues en France ».

Elle précisait que « dans l'hypothèse où le Gouvernement déciderait de s'en tenir au montant global de la licence annoncé en juin 2000, l'Autorité estime indispensable de reconsidérer l'échéancier de paiement de cette somme. Elle considère qu'il s'agit là d'un paramètre essentiel dans la mesure où un même montant exprimé en valeur nominale peut avoir une portée très différente suivant la physionomie de la chronique des paiements.

Le décalage temporel entre des paiements concentrés pour moitié sur les deux premières années de la durée de vie de la licence et les flux de recettes associés au développement effectif du marché s'avère aujourd'hui franchement dissuasif pour les opérateurs comme pour ceux qui les financent. Dans le nouveau contexte précédemment décrit, les premières recettes commerciales ne devraient intervenir qu'à partir de 2004, soit avec deux ans de retard par rapport aux prévisions originelles. Un tel degré de préfinancement des licences, s'ajoutant au financement nécessaire du coût de développement des réseaux, est de nature à dissuader certains opérateurs pourtant intéressés par les perspectives du marché français de l'UMTS.

En vue de concilier les contraintes multiples de la démarche d'ajustement qui s'impose aujourd'hui, l'Autorité suggère d'explorer une formule dont la physionomie générale pourrait être la suivante.

Il s'agirait tout d'abord de maintenir la première annuité correspondant au quart du prix de la licence, soit 8,125 milliards de francs, qui est inscrite dans la loi de finances pour 2001 et devrait l'être également pour 2002 en ce qui concerne les opérateurs du "2^{ème} train", au nom de l'égalité de traitement.

Il s'agirait ensuite de ramener le versement au titre de la deuxième année de la licence et des quatre années suivantes à un niveau proche de celui que doivent acquitter usuellement les opérateurs de télécommunications pour l'utilisation des fréquences GSM ».

Le tableau ci-après permet de mieux appréhender la situation française au regard des situations des autres États membres de l'Union européenne en ce qui concerne l'attribution des licences UMTS.

ATTRIBUTION DES LICENCES UMTS EN EUROPE

Pays	Date d'attribution	Montants (en milliards d'euros)	Nombre de licences
Allemagne	août 2000	50,5	6 (8 candidats)
Autriche	juillet 2000	0,8	6
Belgique	mars 2001	0,45	3
Danemark	septembre 2001	0,511	4
Espagne	mars 2000	0,52	4
Finlande	janvier 2000	Gratuites	4
France	mai 2001	19,8 25 % par an en 2001 et 2002, 3,6 % par an de 2003 à 2016	4 (2 candidats)
Grèce	juillet 2001	0,484	3
Irlande	Non disponible		4
Italie	novembre 2000	12,1	5 (6 candidats)
Luxembourg	Non disponible		4
Pays-Bas	juillet 2000	2,7	5
Portugal	décembre 2000	0,4	4
Royaume-Uni	avril 2000	38,5	5 (13 candidats)
Suède	décembre 2000	Gratuites	4

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

On notera que, quel que soit le schéma retenu pour l'attribution des licences restantes, il apparaît que, d'un point de vue strictement budgétaire, les prévisions de recettes du compte n° 902-33 pour 2001 et 2002 semblent devoir être diminuées de moitié. L'objet du présent article se borne donc à prendre en considération ce fait et d'en tirer les conséquences en matière d'utilisation des sommes restantes.

II.- Une affectation remaniée pour 2002

- L'article 36 de la loi de finances pour 2001 avait prévu que le compte n° 902-33 « Fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'Etat » retracerait, en dépenses, tout d'abord des versements à la Caisse d'amortissement de la dette publique (CADEP) en vue de contribuer au désendettement de l'Etat, à hauteur de 14 milliards de francs (2,13 milliards d'euros) pour chacune des années 2001 et 2002. Par ailleurs, le solde, soit 102 milliards de francs (15,55 milliards d'euros), devait être affecté au fonds de réserve des retraites.

Or, compte tenu du fait que les recettes anticipées pour 2001 et 2002 sont désormais réduites de moitié, n'atteignant plus que 16,248 milliards de francs, le partage retenu précédemment conduirait à ne verser au fonds de réserve des retraites lors des deux exercices 2001 et 2002 qu'une somme extrêmement modeste de 2,248 milliards de francs par an, au lieu des 18,496 milliards de francs initialement prévus sous l'hypothèse de l'attribution de quatre licences.

Le présent article propose donc de tenir compte de ces éléments nouveaux et, pour 2002, d'affecter la totalité du produit des redevances UMTS au fonds de réserve des retraites.

Compte tenu des conséquences modestes de l'affectation initialement prévue au profit de la CADEP sur l'évolution de la masse du stock de dette, il apparaissait en effet plus judicieux de conforter les financements du fonds de réserve des retraites, au moment où la loi vient de lui donner sa pleine dimension.

- L'article 6 de la loi du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel (n° 2001-624) a ainsi créé, à compter du 1^{er} janvier 2002, un établissement public de l'Etat à caractère administratif intitulé Fonds de réserve pour les retraites et placé sous la tutelle de l'Etat. Il a pour mission de gérer les sommes qui lui sont affectées et mises en réserve jusqu'en 2020 afin de contribuer à la pérennité des régimes de retraite.

La loi précise que les réserves sont constituées au profit des régimes obligatoires d'assurance vieillesse visés à l'article L. 2221 et aux 1^o et 2^o de l'article L. 621-3, c'est-à-dire le régime général, le régime des salariés agricoles, l'ORGANIC (régime des commerçants) et la CANCAVA (régimes des artisans).

La loi détermine la nature des ressources du fonds.

Certaines de ces ressources avaient déjà été prévues par des lois de financement de la sécurité sociale et sont de nouveau mentionnées par la loi du 17 juillet 2001 précitée. Il s'agit :

- d'une fraction, arrêtée par les ministres chargés de la sécurité sociale et du budget, du solde du produit de la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés (CSSS) ;

– de tout ou partie du résultat excédentaire du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), dans des conditions fixées par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget ;

– le cas échéant, en cours d'exercice, d'un montant représentatif d'une fraction de l'excédent prévisionnel de l'exercice excédentaire du FSV tel que présenté par la Commission des comptes de la sécurité sociale lors de sa réunion du second semestre de ce même exercice ; un arrêté conjoint des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget déterminera les montants à verser ainsi que les dates de versement ;

– des excédents en cours et en fin d'exercice de la CNAV ;

– d'une fraction égale à 50% du produit du prélèvement de 2% sur les produits du patrimoine ;

– de toute autre ressource affectée au fonds de réserve pour les retraites ;

– du produit des placements.

Les ressources nouvellement prises en compte concernent les versements provenant des recettes tirées de la cession des licences de téléphonie mobile UMTS, les sommes issues de l'intéressement ou de la participation et non réclamées par les salariés, une contribution de 8,2% sur les abondements supérieurs à 2.300 euros par an et par salarié aux plans partenariaux d'épargne salariale volontaire (PPESV).

La loi prévoit que le fonds de réserve pour les retraites est doté d'un conseil de surveillance et d'un directoire. Un décret en Conseil d'Etat fixe la composition du conseil de surveillance, constitué de parlementaires, de représentants des partenaires sociaux, de représentants de l'Etat et de personnalités qualifiées. Le directoire est composé de trois membres dont le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, qui en assure la présidence. Les membres du directoire autres que le président sont nommés par décret pour une durée de six ans, après consultation du conseil de surveillance.

Sur proposition du directoire, le conseil de surveillance fixe les orientations générales de la politique de placement des actifs du fonds en respectant, d'une part, l'objectif et l'horizon d'utilisation du fonds et, d'autre part, les principes de prudence et de répartition des risques. Il contrôle les résultats, approuve les comptes annuels et établit un rapport annuel public sur la gestion du fonds.

Le directoire assure la direction de l'établissement et est responsable de sa gestion. Il met en œuvre les orientations de la politique de placement et contrôle le respect de celles-ci. Il en rend compte régulièrement au conseil de surveillance et retrace notamment, à cet effet, la manière dont les orientations générales de la politique de placement du fonds ont pris en compte des considérations sociales, environnementales et éthiques.

La Caisse des dépôts et consignations assure la gestion administrative du fonds, sous l'autorité du directoire, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat. La gestion financière du fonds sera confiée, par appels d'offres régulièrement renouvelés, à des entreprises d'investissement.

Selon le Conseil d'orientation des retraites, les réserves constituées à la fin 2001 devraient atteindre 7,13 milliards d'euros (46,8 milliards de francs). Le tableau ci-après récapitule leur provenance.

EVOLUTION DES RESSOURCES DU FONDS DE RESERVE DES RETRAITES

(en milliards d'euros)

	1999	2000	2001
CSSS	0,30		
Excédent FSV(n-1)			0,29
Excédent CNAV (n-1)		0,76	0,49
Prélèvement de 2% sur les revenus du capital		0,88	0,95
Caisses d'épargne		0,72	0,72
Versement CDC		0,46	
UMTS			1,40
Intérêts des placements		0,03	0,14
Résultat de l'année N	0,30	2,87	3,96
Résultat cumulé au 31/12/N	0,30	3,17	7,13

EVOLUTION DES RESSOURCES DU FONDS DE RESERVE DES RETRAITES

(en milliards de francs)

	1999	2000	2001
CSSS	2		
Excédent FSV(n-1)			1,9
Excédent CNAV (n-1)		5	3,2
Prélèvement de 2% sur les revenus du capital		5,8	6,2
Caisses d'épargne		4,7	4,7
Versement CDC		3	
UMTS			9,2
Intérêts des placements		0,2	0,9
Résultat de l'année N	2	18,8	26
Résultat cumulé au 31/12/N	2	20,8	46,8

*Source : Les comptes de la sécurité sociale – juin 2001,
cités par le Conseil d'orientation des retraites.*

On notera que le montant retenu en 2001 s'agissant de la part des recettes UMTS affectée au fonds de réserve repose sur l'hypothèse d'une modification du partage prévu entre la CADEP et le fonds de réserve. Pour 2001, il était initialement prévu de verser 2,13 milliards d'euros (14 milliards de francs) à la CADEP et 2,82 milliards d'euros (18,496 milliards de francs) au fonds de réserve. Compte tenu de la diminution des recettes prévues, la part revenant au fonds de réserve en 2001 est de fait réduite à 0,34 milliard d'euros (2,248 milliards de francs). Le montant figurant dans le tableau repose sur l'hypothèse d'un nouveau partage, permettant au fonds de réserve de percevoir 57% des recettes encaissées, soit 1,41 milliard d'euros (9,26 milliards de francs). Dans ce cas, la part affectée à la CADEP en 2001 serait ramenée à 1,07 milliard d'euros (6,987 milliards de francs).

Le Gouvernement estime que les réserves cumulées du fonds à l'horizon 2002 s'élèveraient à 12,9 milliards d'euros (84,62 milliards de francs), sous réserve de l'intervention d'une modification du partage des recettes entre le fonds de réserve et la CADEP pour 2001.

Aux questions de votre Rapporteur général sur les projections concernant les ressources du fonds de réserve des retraites à l'horizon 2020, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a fourni la réponse suivantes :

« Les projections pour 2020, telles que présentées au Conseil d'orientation des retraites, reposent notamment sur les hypothèses suivantes :

– l'excédent cumulé CNAV atteindrait 30 milliards de francs, (4,57 milliards d'euros) en 2020, hors intérêt des placements, sous l'hypothèse d'une indexation des pensions sur les prix ;

– l'excédent cumulé du prélèvement de 2% sur les revenus du patrimoine serait de 160 milliards de francs (24,39 milliards d'euros) ; cette projection a été faite en prenant en compte une fraction égale à 50% du produit du prélèvement de 2% sur les produits du patrimoine (législation actuelle). Un article sera proposé dans le PLFSS 2002 pour l'augmenter à 65% en 2002, afin d'augmenter la part des ressources pérennes dans les recettes du FRR ;

– l'excédent cumulé de la CSSS et du FSV serait de 650 milliards de francs (99,09 milliards d'euros), après prise en compte de la diminution de 0,1 point en 2002 du taux de CSG affecté au FSV pour financer l'allocation personnalisée d'autonomie. L'excédent projeté du FSV résulte notamment de la baisse du chômage en projection, de la décrue du nombre d'allocataires du minimum vieillesse et du transfert progressif du coût des majorations pour enfants du FSV à la CNAF. Les abondements du FSV et de la CSSS au Fonds de réserve seraient faibles jusqu'en 2004 ; ils pourraient atteindre près de 10 milliards de francs (1,52 milliard d'euros) en 2005, puis augmenteraient au-delà. Le scénario de montée en charge [...] des versements du FSV au Fonds de réserve n'est donc pas linéaire, ce qui peut être estimé comme cohérent avec un scénario de baisse du chômage jusqu'en 2010, scénario retenu dans le cadre du conseil d'orientation des retraites.

Au total, sous les hypothèses mentionnées ci-dessus, le montant cumulé du Fonds de réserve pourrait atteindre 860 milliards de francs (131,11 milliards d'euros) en 2020, auxquels il faut ajouter 320 milliards de francs (48,78 milliards d'euros) de revenus financiers. Le niveau des revenus financiers sera lié à la politique de placements décidée par le Conseil de surveillance du Fonds de réserve pour les retraites. Le total des ressources cumulées serait alors sous ces hypothèses de 1.180 milliards de francs (179,89 milliards d'euros) en 2020 hors recettes UMTS. Ces chiffres 2020 sont bien entendu des projections destinées à donner des ordres de grandeur et ne doivent pas être appréhendés comme des prévisions à horizon 2020 ».

A l'occasion de l'examen du présent article, qui se borne à traiter des questions touchant à l'affectation de la recette, il est nécessaire que le Gouvernement fasse le point exact de la situation et indique quelles sont ses intentions, s'agissant notamment du calendrier et des conditions d'attribution des deux licences encore disponibles.

Par ailleurs, lors de l'examen en séance publique de l'article 36 de la loi de finances pour 2001, nombreux avaient été les parlementaires relevant l'insuffisance des obligations de couverture du territoire, qu'il s'agisse de l'UMTS à venir, mais également des réseaux GSM actuels.

En ce qui concerne l'UMTS, on notera que les obligations de couverture figurant dans les cahiers des charges annexés aux arrêtés précités du 18 juillet 2001 sont les suivantes :

Service	Couverture (en pourcentage de la population métropolitaine) ^(a)		
	T1 + 2 ans	T1 + 5 ans	T1 + 8 ans
Service de voix :			
– Orange France.....	58	94	> 98
– SFR.....	75	98,9	99,3
Service en mode « paquets » à un débit bidirectionnel de 144 kbits/s :			
– Orange France.....	58	94	> 98
– SFR.....	75	98,9	99,3

(a) T1 est la date de publication de l'arrêté d'autorisation d'exploitation.

En ce qui concerne l'accès aux réseaux, le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) qui s'est tenu à Limoges le 9 juillet dernier a, notamment, fixé comme objectif l'accès de tous au haut débit à des conditions abordables d'ici 2005.

A cet effet, le Gouvernement a décidé de mettre en place un dispositif de soutien aux projets territoriaux et donné mandat en ce sens à la Caisse des dépôts et consignations. Celle-ci mettra ses capacités d'expertise et d'appui au service des collectivités locales pour accompagner et créer un effet de levier dans le déploiement de projets d'infrastructures, de contenus et d'usages que celles-ci

engagent. Ce soutien se traduira par un accompagnement en investissement sur les fonds propres de la Caisse des dépôts et consignations à hauteur de 228,7 millions d'euros (1,5 milliard de francs) sur cinq ans. Cet engagement devra viser à favoriser la cohérence des projets programmés, en particulier entre échelons et acteurs territoriaux différents, en lien avec les conditions de développement du marché, l'activité des opérateurs et l'évolution des technologies.

Le Gouvernement a décidé également d'autoriser la mobilisation des fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations provenant de la collecte du livret d'épargne populaire afin d'accompagner la réalisation de l'objectif d'intérêt général visant l'accès de tous aux hauts débits, en particulier dans les zones les moins développées économiquement ou les moins peuplées. Ainsi, des prêts à taux préférentiels sur trente ans pourront être accordés aux collectivités locales en cofinancement avec les établissements de crédits à l'intérieur d'une enveloppe de 1,52 milliard d'euros (10 milliards de francs).

S'agissant de la téléphonie mobile, le Gouvernement a présenté un état des lieux de la couverture du territoire qui confirme les préoccupations exprimées sur l'ensemble des bancs de l'Assemblée nationale. En effet, il apparaît que :

- 91,6% du territoire est couvert par au moins un réseau mobile GSM ;
- 46.000 km² ne sont couverts par aucun réseau (soit 8,4% du territoire) ;
- moins de 390.000 personnes, soit moins de 0,7% de la population, n'ont pas accès à un service mobile sur leur lieu de résidence ;
- 1.480 communes ne disposent pas d'une couverture effective de leur centre ;
- l'hypothèse d'une couverture à 100% du territoire par un seul réseau représenterait un investissement d'environ 0,40 milliard d'euros (2,6 milliards de francs).

Face à l'ampleur du problème, le Gouvernement a fixé pour objectif l'achèvement de la couverture territoriale en téléphonie mobile d'ici trois ans.

Aussi, le Gouvernement a décidé de mettre en place un dispositif de soutien public à l'investissement des collectivités locales et des opérateurs pour la construction de stations de base équipées, afin d'assurer dans les trois prochaines années la couverture de l'ensemble des lieux de vie permanents et occasionnels (sites touristiques) et des axes de transport prioritaires, conformément aux objectifs fixés par le schéma de services collectifs de l'information et de la communication. Ce dispositif visera notamment à ce que les 1.480 centres de villages qui ne sont aujourd'hui couverts par aucun réseau de télécommunications mobiles, bénéficient de cette technologie.

Par ailleurs, le Gouvernement a obtenu un accord des trois opérateurs mobiles pour la mise en place d'un système d'itinérance locale dans les zones à couvrir. Ceci conduira à déployer pour chaque zone concernée un réseau unique

accessible aux abonnés des trois opérateurs mobiles et permettra ainsi de réduire considérablement le coût d'extension de la couverture envisagée.

L'investissement programmé ainsi optimisé, le rapport du secrétariat d'Etat à l'Industrie et l'expérimentation menée dans le Massif central par la DATAR ont permis d'évaluer le coût global de cet objectif à 213,4 millions d'euros (1,4 milliard de francs) sur le territoire métropolitain.

Après consultation des trois opérateurs de réseaux GSM, le principe d'un cofinancement des investissements par les opérateurs à hauteur de 60,98 millions d'euros (400 millions de franc) à été retenu dans le cadre d'un investissement global de 0,21 milliard d'euros (1,4 milliard de francs). Le CIADT décide d'engager 76,22 millions d'euros (500 millions de francs) de crédits d'Etat afin de participer, sur une base paritaire, aux investissements pour la construction des stations de base équipées, que décideraient les collectivités locales qui auront fait connaître leurs objectifs de couverture avant la fin 2001. Le Massif central est considéré comme zone prioritaire pour ce dispositif.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 17 sans modification.

*
* *

Article 18

Fixation, pour 2002, du montant de la contribution sociale de solidarité affecté au régime des exploitants agricoles.

Texte du projet de loi :

Le montant de la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés mentionnée à l'article L. 651-1 du code de la sécurité sociale, affecté au régime d'assurance vieillesse des professions mentionnées au 4° de l'article L. 621-3 du même code, est fixé à 520 millions d'euros en 2002.

Exposé des motifs du projet de loi :

Le présent article vise à fixer le montant de la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés affecté au régime des non salariés agricoles en 2002, en application de l'article L. 651-1 du code de la sécurité sociale. Ce montant constitue une recette du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA).

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de reconduire une contribution au financement du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), sous la forme d'un prélèvement sur les recettes de la C3S (contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés). Ce financement est en pratique devenu récurrent puisqu'intervenant pour la quatrième année consécutive.

I.- Une mesure dont le dispositif s'est progressivement perfectionné

A.- Une affectation de la C3S au BAPSA redevenue pérenne

Le financement du BAPSA par la C3S a maintenant une longue histoire, sur laquelle il n'y a sans doute plus aujourd'hui lieu de revenir en détail si ce n'est sur sa dernière étape, qui lui a conféré une pérennité de principe.

Cette histoire commence en 1992, lorsqu'il a été décidé de fusionner la contribution sociale de solidarité des sociétés, d'un rendement important, destinée à financer les régimes sociaux des non-salariés non agricoles, et la cotisation similaire prélevée sur les sociétés agricoles, d'un rendement beaucoup plus modeste puisque réduit à quelques millions de francs. En conséquence de cette fusion, le BAPSA devenait l'un des attributaires de la nouvelle contribution unique.

L'affectation au BAPSA a ainsi été opérée en 1992 et 1993 au-delà des disponibilités annuelles de la contribution, conduisant à épuiser rapidement les réserves pluriannuelles constituées sur le produit de la C3S.

De 1994 à 1996, le BAPSA, quoique demeurant en principe affectataire d'une partie du produit de la contribution, a cessé, en pratique, d'en recevoir une fraction, bien que les réserves disponibles sur le produit de la C3S aient de nouveau recommencé à croître, compte tenu de l'élargissement de son assiette (entreprises d'un chiffre d'affaires de plus de 0,76 millions d'euros, soit 5 millions de francs) et de l'augmentation de son taux (0,13% du chiffre d'affaires), opérés en 1995.

Le BAPSA, comme d'ailleurs les régimes obligatoires de vieillesse des professions libérales, a ensuite été exclu de la liste des bénéficiaires de la C3S, par l'article 77-I de la loi n°96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Néanmoins, en 1999 et 2000, 0,15 milliard d'euros (1 milliard de francs) a été prélevé forfaitairement sur le produit de la C3S au profit du BAPSA, mais en écartant définitivement ce dernier, au-delà, de la répartition de la contribution. Il s'agissait donc d'une sorte de solde de tout compte, effectué pour compenser le fait que le BAPSA n'était plus bénéficiaire « de second rang » d'excédents éventuels de C3S.

La discussion du projet de loi de finances pour 2001, en nouvelle lecture, à l'Assemblée nationale, le 14 décembre 2000, a conduit à modifier cette organisation juridique manifestement insatisfaisante, dans laquelle le BAPSA bénéficiait chaque année d'une ressource dont il avait expressément été exclu par la loi.

En effet, compte tenu du dispositif de l'article 89 de la loi de finances pour 2001, adopté à l'initiative de l'Assemblée nationale pour élargir le champ des personnes que le Gouvernement proposait d'exonérer de la CRDS, l'Assemblée nationale a demandé que le coût de cet élargissement (56,36 millions d'euros, soit 350 millions de francs) ne soit pas supporté par la CADES, unique affectataire de la CRDS. C'est donc l'Etat qui supporte ce coût, mais en contrepartie d'une diminution de la subvention budgétaire au profit du BAPSA, elle-même financée par une augmentation du prélèvement sur le produit de la C3S au profit du BAPSA. Ainsi, la CADES, qui perdait 56,36 millions d'euros (350 millions de francs) de recettes de CRDS, ne devait-elle verser que 1,85 milliard d'euros (12,15 milliards de francs), au lieu de 1,91 milliard d'euros (12,5 milliards de francs), à l'Etat, dispositif traduit par l'article 27 de la loi de finances pour 2001.

La réduction de CRDS prévue par l'article précité ayant vocation à être pérenne, du moins jusqu'à la fin des versements de la CADES à l'Etat, soit 2008, le Gouvernement a jugé qu'il devenait nécessaire de conférer un caractère de permanence au principe du prélèvement sur la C3S au profit du BAPSA, conformément aux demandes réitérées du rapporteur spécial de votre commission des Finances sur le BAPSA, notre collègue Charles de Courson, et de manière parfaitement légitime, si l'on considère que la C3S est due par un certain nombre d'entreprises agricoles.

Les I et II de l'article 38 de la loi de finances pour 2001, introduit à la demande du Gouvernement, ont ainsi de nouveau conféré au prélèvement au profit du BAPSA un régime permanent, en réinscrivant les non-salariés agricoles parmi les

populations bénéficiaires de la C3S par une modification de l'article L.651-1 du code de la sécurité sociale, et en prévoyant, cette fois, par une modification de l'article L.651-2-1 du même code, que le produit affecté au régime vieillesse des exploitants agricoles (c'est-à-dire le BAPSA) serait calculé après le versement de leur dû aux régimes maladie et vieillesse des non-salariés non agricoles, mais avant versement du solde de la C3S au FSV. Ce même article 38 prévoyait également que le montant du versement au profit du BAPSA devait être défini par chaque loi de finances successive.

Toutefois, à l'occasion de la transformation du Fonds de réserve pour les retraites en établissement public, et à la suite du passage du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel en Conseil d'Etat, l'article 7 de la loi du même nom du 17 juillet 2001 a supprimé dans l'article L.651-2-1 précité la mention relative au versement du produit attribué au BAPSA. De la sorte, les exploitants agricoles peuvent demeurer bénéficiaires de la C3S, mais il n'existe plus aucun texte précisant à quelle étape et suivant quelles modalités est arrêté le montant de ce prélèvement à leur profit. S'agissant d'une recette du BAPSA, il demeure à l'évidence que le montant de cette affectation doit être prévu en loi de finances. En revanche, il y aurait lieu de s'interroger sur le raisonnement qui a conduit à ce que, dans la détermination de l'ordre et des modalités de répartition de la C3S prévue par l'article L.651-2-1 précité, apparaissent explicitement l'ORGANIC, la CANAM⁽¹⁾ et la CANCAVA, d'une part, le FSV et le FRR d'autre part, mais à aucun moment le BAPSA.

Le présent article définit le montant de C3S affecté au BAPSA, à hauteur de 520 millions d'euros (3,411 milliards de francs), destinés à financer le déficit du régime vieillesse des exploitants agricoles, et notamment la dernière étape du plan pluriannuel de revalorisation des retraites agricoles les plus modestes, prévue par l'article 57 du projet de budget pour 2002.

B.- Une procédure maintenant pleinement satisfaisante

Du point de vue de la forme, il faut souligner que la méthode retenue par le Gouvernement, dans le présent projet de loi de finances, comme d'ailleurs dans le précédent, est parfaitement respectueuse des prérogatives du Parlement, contrairement aux pratiques des années antérieures.

L'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959 prévoit, en effet, que « les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat ». Le prélèvement proposé par le présent article, affecté aux recettes du BAPSA, doit donc, en tout état de cause, se trouver dans le projet de loi de finances.

Néanmoins, en 1999, le prélèvement avait été opéré uniquement par l'article 2 de la loi de financement pour la sécurité sociale pour 1999. Le Conseil constitutionnel n'avait pas annulé cette disposition, dans la mesure où pouvait effectivement être défendu le point de vue selon lequel la loi organique du 16 juillet

(1) Caisse d'assurance-maladie des non-salariés non agricoles.

1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (au III de l'article LO 11-3 du code de la sécurité sociale) permet d'inscrire en loi de financement les « *dispositions affectant directement l'équilibre financier des régimes obligatoires de base* » de sécurité sociale, ce qui couvre, à l'évidence, la fiscalité affectée au BAPSA, régime social obligatoire des exploitants agricoles.

L'année suivante, le projet de loi de finances pour 2000 n'avait pas intégré ce prélèvement sur la C3S dans les recettes du BAPSA, mais le Gouvernement avait corrigé cette erreur par un amendement tardif, présenté en fin de première partie, devenu l'article 54 de la loi de finances pour 2000. En revanche, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 – et la loi adoptée – n'ont pas prévu la répercussion du même dispositif.

L'an passé, le projet de loi de finances pour 2001 avait prévu cette affectation par un article de première partie, et l'avait intégré dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour la même année.

Le présent projet se conforme à cette organisation juridique, dans le respect du cadre initialement prévu par l'article 38 de la loi de finances pour 2001 modifié, pour sa lettre mais pas pour son esprit, par la loi du 17 juillet 2001 précitée.

De la sorte, les règles régissant les finances publiques seront clairement respectées, puisque les recettes prévisionnelles du BAPSA, soumis à l'examen du Parlement, tiennent effectivement compte de cette source de financement non négligeable.

II.- L'économie du dispositif

La description de l'économie générale de la mesure appelle deux remarques principales.

A.- L'objet élargi du prélèvement sur le produit de la C3S permet de réduire la charge du BAPSA pour le budget général

Le prélèvement sur le produit de la C3S prévu par le présent article a, comme chaque année, pour objet de financer les dépenses du BAPSA découlant de la réalisation du plan gouvernemental de revalorisation des petites retraites agricoles.

Cette affectation des recettes aux dépenses nouvelles de retraites est assouplie dans le projet de budget pour 2002. Dans ce cadre, le montant du prélèvement apparaît, en effet, exceptionnellement élevé, à hauteur de 520 millions d'euros (3,41 milliards de francs) contre 280 millions d'euros l'an passé (1,83 milliard de francs), 200 millions d'euros (1,3 milliard de francs) en 2000 et 152 millions d'euros (un milliard de francs) en 1999.

Ce prélèvement exceptionnellement élevé a pour objet de financer :

– l’extension en année pleine, pour 61 millions d’euros (400 millions de francs) de la mesure prévue l’an passé à l’article 96 de la loi de finances initiale pour 2000 ;

– le coût de 241 millions d’euros (1,6 milliard de francs) en 2002 de la cinquième étape de revalorisation prévue par l’article 57 du présent projet, à l’analyse duquel il est renvoyé ;

– une partie du déficit global du budget annexe. Après prise en compte des 300 millions d’euros (1,97 milliard de francs) nécessaires au financement des mesures nouvelles et acquises en faveur des retraités modestes, le solde du prélèvement sur la C3S permet de réduire la subvention budgétaire d’équilibre du BAPSA et contribue indistinctement au financement de l’ensemble des branches retracées dans le BAPSA. Ainsi, compte tenu par ailleurs de l’évolution favorable des autres ressources du BAPSA prévues en 2002, la subvention budgétaire, financée sur le budget des charges communes, pourra être ramenée de 824 millions d’euros (5,4 milliards de francs) à 271 millions d’euros (1,8 milliard de francs), soit une diminution de 553 millions d’euros (3,6 milliards de francs), à comparer à l’augmentation de 240 millions d’euros (1,57 milliard de francs) du prélèvement sur la C3S.

Sur la forme, il convient d’observer que l’absence de lien entre recette de C3S et affectation précise de celle-ci à une dépense déterminée ne respecte pas pleinement le principe fixé par la nouvelle rédaction de l’article L.651-1 du code de la sécurité sociale, puisque celui-ci vise uniquement le régime vieillesse des professions agricoles, et non les autres branches, ni, *a fortiori*, le BAPSA en général.

Mais l’ordonnance du 2 janvier 1959 ne prévoit pas la possibilité d’affecter une recette à une dépense à l’intérieur d’un budget annexe. Il aurait donc fallu créer un second budget annexe, ou un compte d’affectation spéciale, spécifiques au financement de la branche vieillesse, alors que le Parlement vient, par la nouvelle loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de décider de réduire à l’avenir les possibilités de recourir à ce type de dispositif budgétaire.

Dans ces conditions, il semblerait plus orthodoxe, et plus simple, de préciser dans l’article L.651-1 précité du code de la sécurité sociale que le produit de C3S bénéficie au BAPSA, et non au seul régime vieillesse des exploitants agricoles, en reprenant ainsi le dispositif prévu par les lois de finances pour 1999 et 2000, qui prévoyaient ce prélèvement sous une forme exceptionnelle, donc peu satisfaisante, mais qui, du point de vue de la clarté juridique de la détermination du bénéficiaire du financement, était plus précise.

Toutefois, en pratique, le déficit structurel du régime vieillesse est suffisamment important⁽¹⁾ pour qu'il puisse être considéré que le montant de C3S affectée a bien pour objet de financer principalement le déficit de ce seul régime, même en l'absence de texte l'affirmant plus explicitement.

B.- Le prélèvement sur le produit de la C3S est compatible avec les besoins de financement de ses tributaires normaux

Le nouveau dispositif en vigueur (article L.651-1 du code de la sécurité sociale) définit les bénéficiaires de la C3S. Ceux-ci sont maintenant les suivants :

– au prorata et dans la limite de leur déficit comptable respectif, avant subvention de l'Etat et versements antérieurs de la C3S, la CANAM et les deux régimes de vieillesse des mêmes « non-nons » (CANCAVA pour les artisans et ORGANIC pour les industriels et commerçants) ;

– pour un montant fixé par la loi de finances de l'année, – sans critère de calcul particulier autre que l'opportunité –, le BAPSA ;

– pour le solde éventuel des excédents, le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et le Fonds de réserve des retraites (FRR), maintenant distingué du précédent par l'article 7 de la loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel du 17 juillet 2001.

La répartition entre FSV et FRR est précisée par ce dernier texte, qui a consolidé dans l'article L.135-6 du code de la sécurité sociale les différentes ressources qui peuvent être affectés au FRR, en maintenant inchangées en l'espèce les deux liées à la C3S :

– une fraction, fixée par arrêté interministériel, du solde du produit de la C3S ;

– tout ou partie du résultat excédentaire éventuel du FSV, dans des conditions fixées par arrêté interministériel.

Il y a lieu d'observer, à cet égard, que le maintien de la possibilité d'affecter le résultat excédentaire du FSV au FRR témoigne de ce que, contrairement au FRR, le FSV n'a pas vocation à être excédentaire de manière permanente. C'est donc au FRR qu'est supposé revenir *in fine* le solde de C3S. Toutefois, compte tenu des montants en jeu, la C3S ne constitue, pour le FFR, qu'une ressource complémentaire, puisque, en 2001, en l'absence de prélèvement direct sur la C3S, le versement des excédents de l'année du FSV au FFR n'atteindrait que 287 millions d'euros (1,9 milliard de francs), sur un total de 3,9 milliards d'euros (25,6 milliards de francs).

(1) Par différence entre les dépenses de vieillesse (7,76 milliards d'euros – 50,9 milliards de francs) et les cotisations (0,85 milliard d'euros – 5,6 milliards de francs), il atteint en 2001 un niveau excédent 6,10 milliards d'euros (40 milliards de francs).

Le prélèvement opéré au profit du BAPSA modifie donc, en dehors de toute règle de calcul affichée, cette répartition à trois étages, entre le fonds de réserve des retraites, le FSV et les régimes maladie et vieillesse de certains non-salariés non agricoles, au profit du régime de retraite des exploitants agricoles.

En pratique, le prélèvement tient cependant compte de la montée en puissance du rendement de la C3S (+5,7% en 2000 ; +6% estimés en 2001 ; +3,1% prévus en 2002), de la situation respective des résultats des régimes des non-salariés, ainsi que des perspectives financières du FSV, dont l'ensemble est retracé dans le tableau suivant.

**COMPTE EMPLOIS-RESSOURCES DE LA C3S
EN ENCAISSEMENTS-DECAISSEMENTS)**

(en milliards d'euros)

	1999	2000	2001 prévisions	2002 prévisions
Ressources (I)				
Total des encaissements de C3S et revenus des placements	2,638	2,813	2,957	3,041
Emplois (II)				
Total des emplois	2,438	2,208	2,279	2,147
- Affectation ^(a) à la CANAM	0,270	1,259	0,598	0,855
- Affectation ^(a) à l'ORGANIC (y compris régime complémentaire du bâtiment)	1,074	0,553	0,861	0,461
- Affectation ^(a) à la CANCAVA	0,626	0,288	0,477	0,301
- Prélèvement au profit du BAPSA	0,152	0,152	0,332	0,520
- Transfert au Fonds de réserve pour les retraites	0,305	—	—	—
- Dépenses de gestion	0,010	0,01	0,011	0,011
Solde des opérations courantes (I-II)	0,200	0,551	0,679	0,894
Solde transféré au FSV (1^{ère} section) en année N+1 (=réserve du compte en N-1)	—	0,623	0,551	0,679
Réserve du compte en fin d'année N	0,623	0,551	0,679	0,894

(a) Versement l'année N au titre de l'année N et régularisation en année N de l'année N-1.

Source : Rapport sur les comptes de la sécurité sociale, septembre 2000 et septembre 2001.

**COMPTE EMPLOIS-RESSOURCES DE LA C3S
EN ENCAISSEMENTS-DECAISSEMENTS)**

(en milliards de francs)

	1999	2000	2001 prévisions	2002 prévisions
Ressources (I)				
Total des encaissements de C3S et revenus des placements	17,30	18,45	19,40	19,95
Emplois (II)				
Total des emplois	15,99	14,48	14,95	14,08
- Affectation ^(a) à la CANAM	1,77	8,26	3,92	5,61
- Affectation ^(a) à l'ORGANIC (y compris régime complémentaire du bâtiment)	7,04	3,63	5,65	3,02
- Affectation ^(a) à la CANCAVA	4,11	1,89	3,13	1,97
- Prélèvement au profit du BAPSA	1,00	1,00	2,18	3,41
- Transfert au Fonds de réserve pour les retraites	2,00	—	—	—
- Dépenses de gestion	0,07	0,07	0,07	0,07
Solde des opérations courantes (I-II)	1,31	3,61	4,45	5,86
Solde transféré au FSV (1^{ère} section) en année N+1 (=réserve du compte en N-1)	—	4,09	3,61	4,45
Réserve du compte en fin d'année N	4,09	3,61	4,45	5,86

(a) Versement l'année N au titre de l'année N et régularisation en année N de l'année N-1.

Ainsi, la situation en 2002 du compte d'emploi des 3,04 milliards d'euros (19,9 milliards de francs) de ressources prévues de la C3S (y compris les produits de placement de la trésorerie), telle que prévue en septembre 2001 par la Commission des comptes de la Sécurité sociale, devrait être la suivante :

– 855 millions d'euros (5,6 milliards de francs) devraient équilibrer les comptes de la CANAM ;

– le régime vieillesse obligatoire de l'ORGANIC (auquel a été rattaché, à compter de 1998, le régime de la Caisse nationale de retraite des entrepreneurs du bâtiment et des travaux publics) devrait bénéficier de 860 millions d'euros (5,64 milliards de francs) ;

– la CANCAVA devrait, de la même manière, recevoir 301 millions d'euros (1,97 milliard de francs) ;

– le BAPSA recevrait 520 millions d'euros (3,4 milliards de francs) ;

– et le FSV devrait recevoir 679 millions d'euros (4,45 milliards de francs), au titre du transfert du solde des opérations courantes de 2001. En revanche, au titre de 2002 comme de 2001, le FRR (Fonds de réserve des retraites) ne bénéficierait d'aucune ressource directe en provenance de la C3S, ni d'ailleurs du FSV, déficitaire. En revanche, le FRR sera destinataire l'an prochain de la totalité des recettes attendues du versement des redevances de téléphonie mobile de troisième

génération, d'une fraction du prélèvement de 2% sur les produits financiers et d'un transfert d'une partie des excédents de la CNAF (Caisse nationale d'allocations familiales) de l'exercice 2000.

Ainsi conçu, le compte d'emploi de la C3S en 2002 devrait conduire à un excédent des opérations courantes en croissance marquée. Cette évolution résulte de la diminution des besoins de financement des régimes des non-salariés non agricoles, permise par l'accroissement prévisionnel de leurs ressources de cotisations. Les prélèvements au profit de l'ensemble des régimes des non-salariés diminueraient ainsi de 133 millions d'euros (872 millions de francs), soit une baisse de 5,8%, pour ne s'établir qu'à 2,14 milliards d'euros (14 milliards de francs). Parmi ceux-ci, 520 millions d'euros (3,4 milliards de francs) – soit près du quart – seront destinés au BAPSA.

Compte tenu de l'augmentation régulière, – fût-elle ralentie –, des recettes de C3S, et de la diminution des transferts aux régimes des non-salariés, et malgré la hausse du transfert au profit du BAPSA, l'excédent courant de C3S pour 2002, destiné à être lui-même transféré au FSV en 2003, s'élèverait à 894 millions d'euros (5,8 milliards de francs), en forte croissance par rapport à 2000 et 2001.

S'agissant du FSV, le rapport provisoire sur les comptes de la sécurité sociale de septembre 2001 indique en revanche que le résultat net du fonds (désormais disjoint du FRR) serait déficitaire, en droits constatés, de 127 millions d'euros (833 millions de francs) en 2001 et de 622 millions d'euros (4,1 milliards de francs) en 2002. Ce déficit sera financé par prélèvement sur le fonds de roulement du fonds, qui dispose de réserves cumulées importantes, à hauteur, à la fin 2000, de 1,3 milliard d'euros (8,5 milliards de francs), après versement de son excédent de 287 millions d'euros (1,9 milliard de francs) au Fonds de réserve.

Le choix par le Gouvernement de presque doubler le niveau du transfert de C3S au profit du BAPSA par rapport à 2001, plutôt que d'ajuster les recettes du budget annexe par la voie d'une subvention budgétaire, ne pèsera pas sur le financement des différents régimes et fonds sociaux.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 18 sans modification.

*
* *

Article 19

Affectation du produit de la taxe sur les conventions d'assurance.

Texte du projet de loi :

À compter de 2002, le produit de la taxe prévue à l'article 991 du code général des impôts, perçu à partir du 1^{er} janvier, est réparti dans les conditions suivantes :

- une fraction égale à 69,44 % est affectée au budget de l'État ;
- une fraction égale à 30,56 % est affectée au fonds visé à l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale.

Exposé des motifs du projet de loi :

A partir de 2002, le produit de la taxe sur les conventions d'assurance est réparti entre le budget de l'État et le FOREC. Le budget de l'État se voit affecter 69,44 % du produit de la taxe, soit 3,2 milliards €.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article propose de doubler la part du produit de la taxe sur les conventions d'assurance qui serait affectée au fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) à compter de 2002, afin d'équilibrer les comptes du fonds. Une fraction égale à 69,44% du produit de la taxe serait affectée au budget de l'État et une fraction égale à 30,56% au FOREC.

I.- La problématique du financement du FOREC

Le fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) a été créé par l'article 5 de la loi n° 99-1140 du 29 décembre 1999 de financement de la sécurité sociale pour 2000, inséré dans le code de la sécurité sociale aux articles L. 131-8 et suivants.

La mission du FOREC consiste à financer les allègements de cotisations patronales de sécurité sociale mis en place dans le cadre du processus de réduction du temps de travail, ainsi que la ristourne sur les bas salaires fusionnée avec divers allègements et exonérations de cotisations sociales.

A l'origine du FOREC, avait été retenue une clé de répartition de la charge de ce financement : 50% à la charge de l'État, 32% à la charge de la sécurité sociale et 18% à la charge de l'Unedic.

Par la suite, et dans l'attente du décret précisant les modalités d'organisation, de fonctionnement et de gestion du fonds, la clé de répartition initiale a été abandonnée au profit du principe de compensation par l'État même si, dans les faits, les organismes de sécurité sociale ont indirectement contribué au financement par l'affectation des droits sur les tabacs et sur les alcools auparavant attribués aux régimes maladies.

Aujourd'hui, alors que le besoin de financement du FOREC augmente dans des proportions importantes, il semble bien que l'on s'achemine vers un financement exclusivement fiscal. Votre Rapporteur général regrette que cet arbitrage s'opère en l'absence d'un véritable débat auquel auraient dû être associées la Commission des finances et la Commission des affaires culturelles.

De surcroît, comme le souligne beaucoup d'observateurs, il aurait été plus compréhensible pour les contribuables, de financer des exonérations de charges sociales par d'autres moyens et de maintenir aux régimes maladies l'affectation des taxes sur les tabacs et les alcools qui contribuent à la réalisation d'objectifs de santé publique.

En tout état de cause il devient urgent de mieux définir les transferts de recettes entre l'État et la sécurité sociale. Le système d'affectation, variable d'une année sur l'autre, de certaines recettes fiscales ou d'une partie d'entre elles, ne saurait être considéré comme satisfaisant. Le rappel des transferts nombreux et complexes opérés en 2000 et 2001 en témoigne. Cependant, votre Rapporteur général tient à faire observer que la montée en puissance des dépenses liées à la santé et à la protection sociale nécessite des adaptations constantes qui ne facilitent pas la simplification des flux de financement.

A.- Le financement du FOREC en 2000

En 2000, le FOREC a été financé par les recettes fiscales suivantes : 77,72% du produit du droit de consommation sur les tabacs manufacturés prévu aux articles 575 et suivants du code général des impôts ; 47% du droit de consommation sur les alcools prévu à l'article 403 du code général des impôts ; l'intégralité du produit de la contribution sociale sur les bénéficiaires des sociétés prévue aux articles 235 *ter* ZC et 1668 D du code général des impôts ; l'intégralité du produit de la taxe générale sur les activités polluantes prévue aux articles 266 *sexies* à 266 *duodecies* du code des douanes. Le fonds a bénéficié également d'une contribution du budget de l'État dans les conditions fixées par la loi de finances initiale pour 2000. Cette contribution s'est élevée à 0,66 milliard d'euros (4,33 milliards de francs), inscrits sur le budget de l'Emploi.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 a ajouté une recette nouvelle applicable dès l'exercice 2000, avec le versement par le fonds de solidarité vieillesse (FSV) au FOREC du montant des droits perçus sur les alcools en 2000 (1,75 milliard d'euros [11,48 milliards de francs]).

Il faut également rappeler que deux décisions du Conseil constitutionnel ont entraîné des pertes de recettes pour le FOREC.

— Par sa décision n° 99-423 DC du 13 janvier 2000, le Conseil constitutionnel a supprimé l'article 5 de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction du temps de travail. Ce faisant, il a supprimé l'une des ressources du FOREC, la contribution assise sur les heures supplémentaires, évaluée à 1,07 milliard d'euros (7 milliards de francs) au moment de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000.

— Par sa décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, il a censuré l'article 3 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2000 qui prévoyait l'affectation au FOREC du reliquat du droit de consommation sur les tabacs manufacturés perçu par l'État au titre de l'année 2000 (0,47 milliard d'euros, soit 3 milliards de francs). Ce reliquat a été, en conséquence, maintenu en recettes du budget général.

B.- Les nouvelles affectations de recettes décidées pour 2001

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 a élargi le champ d'intervention du FOREC en lui faisant financer les mesures d'allègement découlant de la loi n° 96-502 du 11 juin 1996 dite « loi Robien » sur la réduction du temps de travail, ainsi que la compensation de l'exonération de cotisations d'allocations familiales pour les salariés agricoles.

Par ailleurs, la loi de finances pour 2001 a supprimé la contribution de l'État inscrite au budget de l'emploi, évoquée ci-dessus.

Pour garantir, malgré tout, l'équilibre financier du FOREC, la loi de finances pour 2001 lui a affecté le produit de plusieurs impositions qui revenaient à l'État.

L'article 29 de la loi de finances initiale prévoyait de répartir le produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance en une fraction égale à 56,1%, maintenue au budget de l'État, et une fraction de 43,9%, à partager entre le FOREC et les organismes bénéficiaires de la compensation de la réduction de la CSG sur les bas salaires, le partage revenant à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

Par décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, le Conseil constitutionnel a invalidé l'article 3 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 qui instituait cette réduction progressive de la CSG sur les bas salaires.

En conséquence, seule la part attribuée au FOREC, qui avait été fixée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 à 14,1% du produit de la taxe spéciale (607,6 millions d'euros, soit 3,98 milliards de francs) a été transférée. La part attribuée aux organismes de sécurité sociale (29,8% du produit) n'a pas été affectée.

L'article 29 de la loi de finances 2001 a également affecté au FOREC l'intégralité du produit de la taxe sur les véhicules des sociétés, prévue à l'article 1010 du code général des impôts, soit 0,61 milliard d'euros en 2001 (4 milliards de francs).

Enfin, le montant résiduel du droit de consommation sur les tabacs manufacturés revenant à l'État, soit 5,9% du produit total de ce droit, a, dans les conditions fixées par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, été affecté aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale et aux organismes créés pour concourir à leur financement. Il en est résulté l'affectation globale du produit

du droit de consommation sur les tabacs aux organismes de sécurité sociale. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 a attribué au FOREC 96,8% du produit du droit de consommation sur les tabacs, le reste étant réparti entre la CNAM et le fonds de cessation d'activité anticipée des travailleurs de l'amiante.

II.- Le doublement de la fraction du produit de la taxe sur les conventions d'assurance affectée au FOREC est proposé pour 2002

A.- L'équilibre des comptes du FOREC en 2002

En 2002 le montant des charges inscrites au compte du FOREC devrait augmenter de 7,5% par rapport à 2001, le montant total des charges s'élevant à 15,5 milliards d'euros (101,67 milliards de francs). En l'état actuel des produits affectés et de leur rendement prévisible en 2002, le manque à financer s'élèverait à 2,8 milliards d'euros (18,37 milliards de francs) comme l'indique le tableau ci-dessous. Le produit de la taxe sur les conventions d'assurance affecté au FOREC en 2001, soit 1.107 millions d'euros (7,26 milliards de francs) correspond à la fraction de 14,1% du produit affecté par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 (0,6 milliard d'euros, soit 3,94 milliards de francs), auquel s'ajoute la compensation, qui sera proposée dans le projet de loi de finances rectificative pour 2001, de l'annulation par le Conseil constitutionnel de l'affectation du reliquat du droit de consommation sur les tabacs (0,5 milliard d'euros, soit 3,28 milliards de francs). Le produit de la taxe attendu pour 2002 est celui évalué avant la mesure nouvelle proposée dans le présent projet.

**LES COMPTES DU FOREC 2001-2002
(TOUS REGIMES) EN DROITS CONSTATES**

(en millions d'euros)

	2001	2002	%
Charges			
Allègements 35 heures	4.726	5.274	11,6
Aubry I.....	2.089	2.012	- 3,7
Aubry II : aide structurelle.....	2.470	3.079	24,7
Majorations.....	168	183	9,3
Allègements bas salaires et divers	9.742	10.275	5,5
Ristourne Juppé entreprises à 39 heures.....	4.284	3.644	- 14,9
Ristourne Juppé entreprises à 35 heures.....	2.790	3.506	25,7
Aide incitative « de Robien ».....	518	518	0,0
Aubry II : extension jusqu'à 1,8 SMIC.....	2.150	2.607	21,3
Total des charges	14.467	15.550	7,5
Produits			
Droits sur les tabacs.....	8.429	8.213	- 2,6
TGAP.....	534	500	- 6,4
Droits sur les alcools.....	1.942	1.801	- 7,2
Taxe sur les conventions d'assurance.....	1.107	650	- 41,3
Contribution sociale sur les bénéfices des sociétés.....	915	900	- 1,6
Taxe sur les véhicules de société.....	686	720	5,0
Total des produits	13.612	12.784	- 6,1
Résultat	- 855	- 2.766	

Source : Direction de la sécurité sociale (SDEPF-6A).

**LES COMPTES DU FOREC 2001-2002
(TOUS REGIMES) EN DROITS CONSTATES**

(en millions de francs)

	2001	2002	%
Charges			
Allégements 35 heures	31.000,5	34.595,1	11,6
Aubry I.....	13.702,9	13.197,8	- 3,7
Aubry II : aide structurelle.....	16.202,1	20.196,9	24,7
Majorations.....	1.102,0	1.200,4	9,3
Allégements bas salaires et divers	63.903,3	67.399,5	5,5
Ristourne Juppé entreprises à 39 heures.....	28.101,2	23.903,0	- 14,9
Ristourne Juppé entreprises à 35 heures.....	18.301,2	22.997,8	25,7
Aide incitative « de Robien ».....	3.397,8	3.397,8	0,0
Aubry II : extension jusqu'à 1,8 SMIC.....	14.103,0	17.100,8	21,3
Total des charges	94.897,3	102.001,3	7,5
Produits			
Droits sur les tabacs.....	55.290,6	53.873,7	- 2,6
TGAP.....	3.502,8	3.279,7	- 6,4
Droits sur les alcools.....	12.738,6	11.813,7	- 7,2
Taxe sur les conventions d'assurance.....	7.261,4	4.263,7	- 41,3
Contribution sociale sur les bénéfices des sociétés.....	6.002,0	5.903,6	- 1,6
Taxe sur les véhicules de société.....	4.499,8	4.722,8	5,0
Total des produits	89.288,8	83.857,5	- 6,1
Résultat	- 5.608,4	- 18.143,7	

Source : Direction de la sécurité sociale (SDEPF-6A).

Le tableau suivant reprend les comptes du FOREC en 2001 et 2002 en mentionnant l'impact des mesures nouvelles attendues. En matière de recettes fiscales, la principale mesure nouvelle proposée pour équilibrer les comptes est de porter de 14,1% à 30,56 % la fraction du produit de la taxe sur les conventions d'assurance qui lui serait affectée.

**LES COMPTES DU FOREC EN 2001 ET 2002
ET LES MESURES NOUVELLES PROPOSEES**

(en milliards d'euros, en droits constatés)

Allègements	2001	2002
Allègements 35 heures (« Aubry » I et II et majorations.....	4,70	5,27
Allègements bas salaires et divers (« Juppé », extension jusqu'à 1,8 Smic, « de Robien »).....	9,77	10,28
Total	14,47	15,55
Recettes		
Droits sur les tabacs.....	8,43	8,22
TGAP.....	0,53	0,50
Droits sur les alcools.....	1,94	1,80
Taxe sur les conventions d'assurance.....	1,11	0,66
CSB.....	0,91	0,90
Taxe sur les véhicules de sociétés.....	0,69	0,72
Total	13,61	12,79
Solde avant mesures nouvelles	- 0,85	- 2,76
Mesures nouvelles		
Recettes fiscales supplémentaires (augmentation des prix du tabac, taxe sur les conventions d'assurance, contribution sur les contrats de prévoyance).....	-	1,68
Transfert de recettes fiscales de la CNAMTS (droits sur les alcools, taxe sur les véhicules à moteur).....	0,85	1,78
Transfert de droits sur les tabacs du FOREC à la CNAMTS ...	-	- 0,55
Total	0,85	2,76
Solde après mesures nouvelles	0,00	0,00

Source : Ministère de la santé et de la solidarité.

**LES COMPTES DU FOREC EN 2001 ET 2002
ET LES MESURES NOUVELLES PROPOSEES**

(en milliards de francs, en droits constatés)

Allégements	2001	2002
Allégements 35 heures (« Aubry » I et II et majorations.....	30,83	34,57
Allégements bas salaires et divers (« Juppé », extension jusqu'à 1,8 Smic, « de Robien »).....	64,09	67,43
Total.....	94,92	102,00
Recettes		
Droits sur les tabacs.....	55,30	53,92
TGAP.....	3,48	3,28
Droits sur les alcools.....	12,73	11,81
Taxe sur les conventions d'assurance.....	7,28	4,33
CSB.....	5,97	5,90
Taxe sur les véhicules de sociétés.....	4,53	4,72
Total.....	89,28	83,90
Solde avant mesures nouvelles.....	- 5,58	- 18,10
Mesures nouvelles		
Recettes fiscales supplémentaires (augmentation des prix du tabac, taxe sur les conventions d'assurance, contribution sur les contrats de prévoyance).....	-	11,02
Transfert de recettes fiscales de la CNAMTS (droits sur les alcools, taxe sur les véhicules à moteur).....	5,58	11,68
Transfert de droits sur les tabacs du FOREC à la CNAMTS ...	-	- 3,61
Total.....	5,58	18,10
Solde après mesures nouvelles.....	0,00	0,00

Source : Ministère de la santé et de la solidarité.

B.- La majoration de la part du produit de la taxe sur les conventions d'assurance

RAPPEL DES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DE LA TAXE SPECIALE SUR LES CONVENTIONS D'ASSURANCE

La taxe spéciale sur les conventions d'assurance est prévue aux articles 991 à 1004 *bis* du code général des impôts. Tous les contrats d'assurance pour lesquels le risque se trouve situé en France y sont, en principe, soumis, quels que soient le lieu et la date auxquels ils ont été conclus.

La taxe est assise sur le montant des sommes stipulées au profit de l'assureur (primes ou cotisations) et de tous les accessoires dont celui-ci bénéficie directement ou indirectement du fait de l'assuré (frais dérivant du contrat, indemnités de résiliation, etc). Elle est normalement liquidée et versée par l'assureur, après dépôt d'une déclaration.

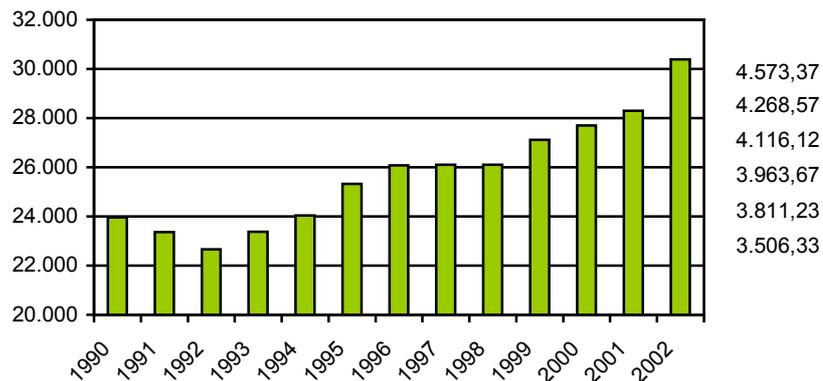
Le tarif de la taxe dépend de l'objet du contrat et va de 7% pour les contrats d'assurance maladie ou d'assurance contre les risques agricoles non exonérés à 30% pour les contrats d'assurance contre l'incendie.

Le produit total attendu de la taxe en 2002 s'élève à 4,63 milliards d'euros (30,37 milliards de francs), en légère progression par rapport à l'évaluation associée à la loi de finances pour 2001 (4,31 milliards d'euros, soit 28,27 milliards de francs).

EVOLUTION ET PREVISION DU PRODUIT DE LA TAXE SPECIALE SUR LES CONVENTIONS D'ASSURANCE

(en millions de francs)

(en millions d'euros)



Source : *Compte général de l'administration des finances,*
(années 1990 à 2000),
PLF 2001 et 2002.

Il est proposé d'affecter au FOREC, à compter du 1^{er} janvier 2002, une fraction égale à 30,56% du produit de la taxe (au lieu de 14,1% en 2001), soit une somme évaluée à 1.416 millions d'euros (9.288,35 millions de francs). En 2001 le montant transféré du budget de l'État au FOREC devrait s'établir à 650 millions d'euros (4.263,72 millions de francs).

Une part du produit de la taxe égale à 69,44%, soit 3.217 millions d'euros (21.102,14 millions de francs) serait maintenue au budget de l'État et figure à l'état A annexé à la loi de finances (titre 7 « enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes », ligne 34).

En 2001 la fraction du produit de la taxe maintenue au budget de l'État était égale à 56,1% et évaluée à 2.417,84 millions d'euros (15.860 millions de francs).

La nouvelle répartition proposée pour 2002 entre la fraction allouée à l'État et celle affectée au FOREC est rendue possible par la suppression de la part allouée aux organismes bénéficiaires de la CSG à la suite de l'annulation de la réduction de la CSG sur les bas salaires comme il a été indiqué précédemment.

*
* *

La Commission a *rejeté* deux amendements de suppression de MM. Gilles Carrez et François d'Aubert et *adopté* l'article 19 sans modification.

*
* *

Article 20

Modification des versements de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) au budget général de l'Etat.

Texte du projet de loi :

Le IV de l'article 4 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale est remplacé par les dispositions suivantes :

« IV. La caisse verse chaque année au budget général de l'Etat, de l'année 1996 à l'année 2000, une somme de 12,5 milliards de francs et, en 2001, une somme de 12,15 milliards de francs. Elle verse une somme de 3 milliards d'euros chaque année, de 2002 à 2005. »

Exposé des motifs du projet de loi :

Il est proposé de modifier le calendrier des versements annuels de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) au budget général de l'Etat. Les versements annuels sont portés de 1,852 milliard € à 3 milliards € (de 12,15 à 19,68 milliards F) de 2002 à 2005. Le terme des versements est ramené de 2008 à 2005. Au total, cette opération est neutre financièrement pour la CADES.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article propose d'accélérer le rythme des remboursements à l'Etat, par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), de la dette antérieure à 1994. Les versements annuels au budget de l'Etat seraient portés de 1,85 milliard d'euros (12,15 milliards de francs) en 2001 à 3 milliards d'euros (19,68 milliards de francs) de 2002 à 2005. Le dernier versement aurait lieu en 2005 au lieu de 2008.

I.- Rappel du rôle et du fonctionnement de la CADES

La CADES est un établissement public à caractère administratif créée par l'ordonnance 96-50 du 24 janvier 1996 pour apurer la dette du régime de la sécurité sociale des années 1994 et 1995.

Initialement elle devait rembourser au plus tard en 13 ans et 1 mois (jusqu'en 2008), la dette contractée par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) à l'égard de la Caisse des dépôts et consignations soit 20,89 milliards d'euros (137 milliards de francs).

Elle devait, en outre, conformément au IV de l'article 4 de l'ordonnance précitée, verser annuellement à l'Etat, pendant la même durée, 1,91 milliard d'euros (12,53 milliards de francs) en compensation de la dette sociale de 16,77 milliards d'euros (110,00 milliards de francs) prise en charge par l'Etat en 1993.

Elle devait, enfin, au cours de l'année 1996, verser au profit de la Caisse nationale d'assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés des

professions non agricoles, une somme de 3 milliards de francs (0,46 milliard d'euros).

Pour remplir sa mission, la caisse est habilitée à contracter des emprunts, à faire appel public à l'épargne et à émettre tout titre négociable représentatif d'un droit de créance. Le remboursement de ces emprunts est garanti essentiellement par le produit d'un prélèvement obligatoire institué par l'ordonnance de 1996, la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS). Ce prélèvement est assis sur la quasi-totalité des revenus du travail et du capital, ainsi que sur les revenus de remplacement. La CADES s'est vu également attribué les produits de la cession d'une partie du patrimoine immobilier des caisses nationales des régimes de sécurité sociale.

Ce schéma initial a été modifié à deux reprises.

En premier lieu, la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 a élargi la mission de la CADES au refinancement de la dette sociale des années 1996 et 1997, soit 13,26 milliards d'euros (86,98 milliards de francs) et, pour faire face à ces nouveaux engagements, la durée de vie de la caisse a été prolongée de cinq ans.

La seconde modification a été introduite par la loi de finances pour 2001, dont l'article 89 a supprimé de l'assiette de la CRDS les allocations des chômeurs non imposables et les pensions de retraite et d'invalidité versées à des personnes non imposables. L'article 27 de la même loi de finances a compensé, partiellement, la perte de ressources pour la CADES, en minorant de 53,4 millions d'euros (350,28 millions de francs) les versements dus à l'Etat, ramenés de 1,91 milliard d'euros (12,5 milliards de francs) à 1,85 milliard d'euros (12,15 milliards de francs) à partir de 2001 jusqu'en 2008. Cette compensation ne concerne que la mesure d'exonération qui bénéficient aux chômeurs. On notera que la CADES évalue l'incidence sur ses ressources de l'ensemble des mesures d'exonération à 343,92 millions d'euros (2.256 millions de francs) en 2002 et 352,61 millions d'euros (2.313 millions de francs) en 2003.

Une dernière modification, limitée dans le temps, mérite d'être rappelée, s'agissant des versements à l'Etat. A la fin de l'exercice budgétaire 1999, en raison du dynamisme exceptionnel des rentrées fiscales et non fiscales, le Gouvernement a choisi de ne pas prélever le dernier versement de 5 milliards de francs (0,76 milliard d'euros) dû par la CADES pour l'année 1999. Cet encaissement différé a été réintégré dans le budget 2000 par la loi de finances rectificative pour 2000 du 14 juillet 2000. Au cours de cette dernière année, la CADES a donc effectué un versement total de 17,5 milliards de francs (2,67 milliards d'euros) au lieu de 12,5 milliards de francs (1,91 milliard d'euros).

II.- Le dispositif proposé

La nouvelle rédaction proposée, du IV de l'article 4 de l'ordonnance du 24 janvier 1996, a pour objet d'augmenter les remboursements annuels de la CADES à l'Etat en les portant à 3 milliards d'euros (19,68 milliards de francs), au lieu de 1,85 milliard d'euros (12,15 milliards de francs), à compter de l'année 2002.

Le nombre d'annuités restantes serait réduit de façon à maintenir identique le coût financier pour la CADES, le dernier versement devant intervenir en 2005 au lieu de 2008.

Cette proposition privilégie les remboursements à l'Etat et réduit dans des proportions importantes la capacité d'amortissement de la dette sociale pendant quatre ans. Elle appelle de la part de votre Rapporteur général quelques observations.

Tout d'abord la mesure proposée gomme, à partir de 2002, la compensation de la perte de recettes résultant des réductions d'assiette de la CRDS, adoptée dans la précédente loi de finances initiale.

En second lieu, comme il a été indiqué précédemment, la capacité d'emprunt de la CADES est essentiellement garantie par le produit de la CRDS, spécialement créée à cette fin. L'évaluation du produit de la CRDS pour 2002 s'élève à 4,87 milliards d'euros (31,95 milliards de francs) selon l'annexe « voies et moyens » du projet de loi de finances. L'évaluation révisée pour 2001 est de 4,72 milliards d'euros (30,96 milliards de francs) en augmentation de 228 millions d'euros par rapport à l'exécution 2000. Aucun document ne permettant de suivre tout au long de l'année l'évolution des recettes sociales, votre Rapporteur général n'est pas en mesure de formuler une appréciation sur ces évaluations même si elles paraissent optimistes compte tenu des exonérations visées ci-dessus et de la corrélation du rendement de la CRDS à la croissance du PIB. En ce qui concerne les produits de cession d'une partie du patrimoine immobilier de la sécurité sociale, ils constituent un volant de recettes assez marginal de 15,6 millions d'euros (102,3 millions de francs) en 2000 selon le compte de résultat de la CADES au 31 décembre 2000. Le résultat de l'exercice 2000, compte tenu d'un versement à l'Etat de 1,9 milliard d'euros, soit 12,5 milliards de francs, dégage un excédent de 1,13 milliard d'euros (7,41 milliards de francs). La CADES considère, pour sa part, que le montant des versements anticipés figurant dans le présent projet, a été calculé pour lui garantir une neutralité actuarielle à l'horizon 2014. Elle estime dans un communiqué paru à la suite du dépôt du projet de loi de finances 2002, que « *les prévisions de trésorerie actualisées dans le cadre d'hypothèses prudentes de croissance, d'évolution des taux d'intérêt et d'inflation confirment la capacité de la CADES à honorer l'ensemble de ses engagements vis à vis de ses investisseurs d'ici au 31 janvier 2014* ».

*

* *

La Commission a *rejeté* deux amendements de suppression de MM. François d'Aubert et Charles de Courson et *adopté* l'article 20 sans modification.

Article 21

Reconduction en 2002 du contrat de croissance et de solidarité.

Texte du projet de loi :

I. L'article 57 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) est ainsi modifié :

1° Au I, les mots : « Pour chacune des années 1999, 2000 et 2001 » sont remplacés par les mots : « Pour chacune des années 1999, 2000, 2001 et 2002 » et les mots : « et 33 % en 2001. » sont remplacés par les mots : « et 33 % en 2001 et 2002. ».

2° Au II, les mots : « projets de loi de finances pour 2000 et 2001 » sont remplacés par les mots : « projets de loi de finances pour 2000, 2001 et 2002 ».

II. Au onzième alinéa du IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986), les mots : « Pour chacune des années 1999, 2000 et 2001 » sont remplacés par les mots : « Pour chacune des années 1999, 2000, 2001 et 2002 ».

Exposé des motifs du projet de loi :

Prévu pour trois ans (1999, 2000 et 2001) dans le cadre de la loi de finances pour 1999, le contrat de croissance et de solidarité, instituant une enveloppe des concours de l'État aux collectivités locales évoluant chaque année en fonction de l'indice des prix à la consommation hors tabac et d'une fraction (croissante sur la période du contrat) de l'évolution du PIB en volume de l'année précédente, arrive à échéance. Il est proposé de prolonger les effets de ce contrat en 2002 : le contrat de croissance et de solidarité est reconduit en 2002 dans les mêmes conditions qu'en 2001.

Le respect de la norme globale d'évolution de l'enveloppe des concours de l'État continuant ainsi d'être assuré par un ajustement de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), les modalités de modulation de la baisse de DCTP sont également reconduites pour les collectivités défavorisées : si cette dotation connaît une évolution moyenne à la baisse, le taux d'évolution qui s'appliquera à la somme reçue par chaque collectivité locale sera différent selon que la collectivité concernée est éligible ou pas à la dotation de solidarité urbaine, à la dotation de solidarité rurale, à la dotation de fonctionnement minimale ou au fonds de compensation des déséquilibres régionaux.

Observations et décision de la Commission :

Conformément à ce que le ministre de l'intérieur avait annoncé, dès le 26 octobre 2000, lors de l'examen au Sénat de la proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières, le « contrat de croissance et de solidarité » entre l'État et les collectivités locales est prolongé d'une année.

Ce mécanisme, qui assure la stabilité et la prévisibilité des principales dotations financières de l'État aux collectivités locales, a constitué un progrès notable par rapport au « pacte de stabilité » auquel il s'est substitué. Sa reconduction en 2002 s'effectue selon des modalités identiques à celles en vigueur en 2001. Cette reconduction n'est prévue que pour une seule année, car le Gouvernement devrait déposer au Parlement, avant la fin de l'année, un rapport sur la réforme des ressources fiscales et financières des collectivités locales, en application d'un engagement du Premier ministre lors du débat d'orientation sur la nouvelle étape de la décentralisation, organisé à l'Assemblée nationale, le 17 janvier 2001.

I.- Le contrat de croissance et de solidarité a constitué un progrès notable par rapport au pacte de stabilité

Le contrat de croissance et de solidarité a été institué par l'article 57 de loi de finances pour 1999.

Tout comme son prédécesseur – le « pacte de stabilité », mis en œuvre de 1996 à 1998, en application de l'article 32 de loi de finances pour 1996 – ce dispositif visait à garantir une prévisibilité des ressources des collectivités locales et des charges de l'Etat, grâce à une programmation pluriannuelle de l'évolution des dotations de l'Etat aux collectivités locales entre 1999 et 2001.

Il a donc conservé une structure similaire à celle du pacte de stabilité :

– distinction entre les dotations sous enveloppe et les dotations hors enveloppe ;

– mécanisme de l'enveloppe normée, en application duquel les dotations ayant une indexation spécifique (les dotations de fonctionnement et d'équipement, les financements des transferts de compétences et la dotation de compensation de la taxe professionnelle, hors la fraction liée à la compensation de la réduction pour embauche ou investissement) sont regroupées au sein d'une enveloppe, dont l'évolution, à structure constante, de loi de finances initiale à loi de finances initiale, est égale à la somme de l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac et d'une fraction du PIB de l'année en cours ;

– calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF) à partir de la DGF « recalée » de l'année en cours et avec, le cas échéant, régularisation négative au titre de l'année n-1 ;

– utilisation de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), comme variable d'ajustement.

Deux avancées notables ont toutefois été enregistrées :

– d'une part, les collectivités locales bénéficient des fruits de la croissance, puisque l'enveloppe normée est désormais indexée, non seulement sur l'évolution des prix, mais aussi sur une fraction du PIB (20% en 1999, 25% en 2000 et 33% en 2001).

Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, cette prise en compte de l'évolution du PIB aurait permis aux collectivités locales de bénéficier, sur les trois années du contrat, de plus de 1,02 milliard d'euros (6,7 milliards de francs) supplémentaires, en comparaison des sommes qu'elles auraient perçues par l'application de l'indexation de l'ancien pacte de stabilité.

– d'autre part, la baisse de DCTP est modulée de moitié pour les collectivités les plus démunies.

En outre, en application de dispositions venant compléter ce dispositif sans pour autant être intégrées dans le contrat de croissance et de solidarité (article 58 de la loi de finances pour 1999, article 63 de la loi de finances pour 2000 et article 83 de la loi de finances pour 2001), certaines d'entre elles – en particulier, les communes percevant la dotation de solidarité urbaine (DSU) ou la fraction « bourg-centres » de la dotation de solidarité rurale (DSR) – bénéficient d'une attribution du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), destinée à compenser intégralement les pertes de DCTP.

II.- Une reconduction pour un an dans les mêmes conditions qu'en 2001

Dès l'annonce de la reconduction du contrat de croissance et de solidarité, il avait clairement été indiqué que cette dernière ne constituerait qu'une prolongation d'un an, durée considérée comme nécessaire pour réaliser le rapport préparant les voies et moyens d'une réforme d'ensemble des ressources des collectivités locales.

Les dispositions du présent article proposent donc de procéder à un « toilettage » de l'article 57 de la loi de finances pour 1999, afin de prolonger jusqu'en 2002 :

- le dispositif de l'enveloppe normée (**1° du I du présent article**) ;
- le calcul de la DGF à partir de la DGF « recalée et régularisée » (**2° du I du présent article**) ;
- l'utilisation de la DCTP comme variable d'ajustement, modulée selon les collectivités (**II du présent article**).

L'annonce de la prolongation d'une année avait pu susciter une interrogation, qu'exprime d'ailleurs, le Rapporteur spécial du Sénat, M. Michel Mercier, dans son rapport sur le budget des collectivités locales pour 2001 : le Gouvernement « *choisira-t-il de reconduire à l'identique le dispositif pour 2001, en plafonnant la fraction du PIB retenue pour calculer l'indexation à 33%, ou bien choisira-t-il de prolonger la tendance du contrat de croissance tendant à prendre en compte chaque année une part accrue de la croissance du PIB pour calculer l'indexation (20% en 1999, 25% en 2000, 33% en 2001). Dans ce cas de figure, la fraction du taux de croissance du PIB retenue serait comprise entre 33% et 100%.* »

Finalement, le 1° du I du présent article propose de reconduire également l'indexation à 33% du PIB (soit en 2002, 33% de 2,3%). Dès lors, l'enveloppe normée devrait augmenter de 2,25% (1,5% au titre de l'évolution des prix en 2002 et + 0,75% au titre de la fraction du PIB).

EFFORT FINANCIER DE L'ETAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITES LOCALES

(en millions d'euros)

	LFI 2001	Prévisions d'exécution 2001	PLF 2002	Evolution PLF 2002/ 2001 révisé
I- Dotations sous enveloppe				
1-1 Dotation globale de fonctionnement dont :	17.708	17.834,4	18.535,1	3,9%
<i>majoration exceptionnelle DSU et DSR</i>	152	152,45	144,82	
<i>majoration frais d'état civil et d'abonnement au JO</i>	0	0,00	1,50	
<i>majoration de la dotation d'intercommunalité ⁽¹⁾</i>	183	182,94	182,93	
<i>majoration de la dotation d'intercommunalité prélevée sur DCTP ⁽¹⁾</i>	0	126,08	126,07	
1-2 Régularisation de la DGF au titre de 2000.....	0	157,33		
1-3 Dotation spéciale instituteurs.....	330	322,58	293,54	- 9,0%
1-4 Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.....	579	578,85	547,28	- 5,4%
1-5 Fonds national de péréquation.....	131	131,11	106,86	- 18,5%
1-6 Dotation élu local.....	43	43,45	45,23	4,1%
1-7 Dotation globale d'équipement des départements et des communes (AP).....	850	850,21	864,71	1,7%
1-8 Dotations régionale et départementale d'équipement scolaire et des collèges (AP).....	827	826,73	840,85	1,7%
1-9 Dotation générale de décentralisation ⁽²⁾	4.256	4.217,5	4.389,5	4,1%
1-10 Dotation générale de décentralisation Corse ⁽²⁾⁽³⁾	219	219,53	232,11	5,7%
1-11 Dotation générale de décentralisation formation professionnelle..	1.256	1.255,8	1.307,2	4,1%
1-12 Dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors REI et y compris les majorations exceptionnelles au titre des rôles supplémentaires pour la fraction 16% et le financement des communautés d'agglomération).....	1.708	1.581,9	1.543,5	- 2,4%
TOTAL I	27.908	28.019,8	28.706,1	2,4%
II- Dotations hors enveloppe				
2-1 Compensation de la perte de produit due à la suppression de la part salaires des bases de la taxe professionnelle.....	5.389	5.307	7.804,1	47,1%
2-2 Compensation de la perte de produit due à la suppression de la part régionale des droits de mutation à titre onéreux.....	809	809	842,33	4,1%
2-3 Compensation de la perte de produit due à la réforme de la taxe d'habitation.....	927	938	977,03	4,1%
2-4 Fonds de compensation pour la TVA.....	3.583	3.583	3.605,4	0,6%
2-5 Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation.....	317	317	317,09	0,0%
2-6 Subventions et comptes spéciaux du Trésor				
- Subventions de fonctionnement de divers ministères ⁽³⁾⁽⁴⁾	1.141	1.140	2.323,1	103,8%
- Subventions d'équipement de divers ministères (AP).....	1.073	1.073	982,73	- 8,4%
- Comptes spéciaux du Trésor (AP).....	203	203	212,60	4,7%
2-7 Compensation d'exonérations et de dégrèvements législatifs				
- Réduction pour embauche et investissements (DCTP).....	48	50	100,76	101,4%
- Contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties.....	112	107	100,34	- 6%
- Compensation de diverses exonérations relatives à la fiscalité locale.....	1.946	1.852	1.917,9	3,6%
- Contrepartie de divers dégrèvements.....	8.369	8.271	8.264,7	- 0,1%
TOTAL II	23.917	23.650	27.448,3	16,1%
TOTAL GÉNÉRAL	51.825	51.670	56.154,4	8,7%
TOTAL GÉNÉRAL À PÉRIMÈTRE CONSTANT ⁽⁵⁾	51.336	51.180	54.639,5	6,8%

(1) Consolidée dans la DGF dans le projet de loi de finances pour 2002.

(2) Y compris crédits culture.

(3) Y compris montants liés aux transferts de compétence à la collectivité territoriale de Corse 2002.

(4) Y compris dotation « transports à courte distance » (489,35 M€) [3.210 MF] en 2001 et 1.506,07 M€ [9.789 MF] en 2002.

(5) Hors dotation « transports de voyageurs à courte distance » et montants liés aux transferts de compétence à la collectivité territoriale de Corse mais y compris montée en régime de la réforme de la taxe professionnelle.

EFFORT FINANCIER DE L'ETAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITES LOCALES

(en millions de francs)

	LFI 2001	Prévisions d'exécution 2001	PLF 2002	Evolution PLF 2002/ 2001 révisé
I- Dotations sous enveloppe				
1-1 Dotation globale de fonctionnement dont :	116.159	116.986	121.582	3,9%
<i>majoration exceptionnelle DSU et DSR</i>	1.000	1.000	949	
<i>majoration frais d'état civil et d'abonnement au JO</i>	0	0	9	
<i>majoration de la dotation d'intercommunalité</i> ⁽¹⁾	1.200	1.200	1.199	
<i>majoration de la dotation d'intercommunalité prélevée sur DCTP</i> ⁽¹⁾	0	827	826	
1-2 Régularisation de la DGF au titre de 2000		1.032		
1-3 Dotation spéciale instituteurs	2.164	2.116	1.925	- 9,0%
1-4 Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	3.797	3.797	3.589	- 5,4%
1-5 Fonds national de péréquation	860	860	700	- 18,5%
1-6 Dotation élu local	285	285	296	4,1%
1-7 Dotation globale d'équipement des départements et des communes (AP)	5.577	5.577	5.672	1,7%
1-8 Dotations régionale et départementale d'équipement scolaire et des collèges (AP)	5.423	5.423	5.515	1,7%
1-9 Dotation générale de décentralisation ⁽²⁾	27.921	27.665	28.793	4,1%
1-10 Dotation générale de décentralisation Corse ⁽²⁾⁽³⁾	1.434	1.440	1.522	5,7%
1-11 Dotation générale de décentralisation formation professionnelle ..	8.238	8.238	8.574	4,1%
1-12 Dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors REI et y compris les majorations exceptionnelles au titre des rôles supplémentaires pour la fraction 16% et le financement des communautés d'agglomération)	11.204	10.377	10.125	- 2,4%
TOTAL I	183.063	183.798	188.299	2,4%
II- Dotations hors enveloppe				
2-1 Compensation de la perte de produit due à la suppression de la part salaires des bases de la taxe professionnelle	35.350	34.810	51.192	47,1%
2-2 Compensation de la perte de produit due à la suppression de la part régionale des droits de mutation à titre onéreux	5.309	5.309	5.525	4,1%
2-3 Compensation de la perte de produit due à la réforme de la taxe d'habitation	6.082	6.158	6.408	4,1%
2-4 Fonds de compensation pour la TVA	23.500	23.500	23.649	0,6%
2-5 Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation	2.080	2.080	2.079	0,0%
2-6 Subventions et comptes spéciaux du Trésor				
- Subventions de fonctionnement de divers ministères ⁽³⁾⁽⁴⁾	7.484	7.477	15.238	103,8%
- Subventions d'équipement de divers ministères (AP)	7.039	7.039	6.446	- 8,4%
- Comptes spéciaux du Trésor (AP)	1.332	1.332	1.394	4,7%
2-7 Compensation d'exonérations et de dégrèvements législatifs				
- Réduction pour embauche et investissements (DCTP)	314	328	660	101,4%
- Contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties	733	700	658	- 6%
- Compensation de diverses exonérations relatives à la fiscalité locale	12.768	12.148	12.581	3,6%
- Contrepartie de divers dégrèvements	54.897	54.252	54.212	- 0,1%
TOTAL II	156.887	155.134	186.608	16,1%
TOTAL GÉNÉRAL	339.950	338.931	368.349	8,7%
TOTAL GÉNÉRAL À PÉRIMÈTRE CONSTANT ⁽⁵⁾	336.740	335.721	358.411	6,8%

(1) Consolidée dans la DGF dans le projet de loi de finances pour 2002.

(2) Y compris crédits culture.

(3) Y compris montants liés aux transferts de compétence à la collectivité territoriale de Corse 2002.

(4) Y compris dotation « transports à courte distance » (489,35 M€) [3.210 MF] en 2001 et 1.506,07 M€ [9.789 MF] en 2002).

(5) Hors dotation « transports de voyageurs à courte distance » et montants liés aux transferts de compétence à la collectivité territoriale de Corse mais y compris montée en régime de la réforme de la taxe professionnelle.

III.- Une dotation globale de fonctionnement en hausse

Deux dotations méritent un examen spécifique : la DGF, dont la progression est sensible en 2002, et la DCTP, mécaniquement en baisse, encore une fois. L'étude de la DCTP conduit aussi à signaler les difficultés de financement du FNPTP.

A.- Une hausse de 4,7 % de la DGF

Conformément au premier alinéa de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, la DGF doit évoluer, depuis 1996, en fonction d'un indice égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages hors tabac de l'année de versement de la DGF (soit 2002) et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours (soit 2001), sous réserve que celui-ci soit positif.

Ce même article prévoit dans ses 1 et 2 que cet indice prévisionnel est appliqué à la DGF de l'année en cours, dont le montant doit être révisé pour tenir compte des derniers taux d'évolution connus constituant l'indice d'indexation de l'année en cours. Cet indice ajusté doit être appliqué au montant définitif de l'année précédente (2000).

Ces modalités de calcul aboutissent à une progression de plus de 0,70 milliard d'euros (4,6 milliards de francs), soit + 4,068% par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2001 (déduction faite de la régularisation négative au titre de la DGF pour 1999 et sans prise en compte des majorations exceptionnelles).

Cette hausse est la plus importante constatée depuis 1996 et elle intervient après une évolution de + 3,42% de la DGF pour 2001.

Cette bonne tenue de la DGF (qui autorise une progression de la dotation forfaitaire comprise entre 2,03 et 2,23% selon le choix qu'effectuera le Comité des finances locales) résulte, à la fois d'un « recalage positif » de la DGF pour 2001 (qui sert de base au calcul de la DGF pour 2002) et, événement rare, de la régularisation positive (157,17 millions d'euros, soit 1.0131 millions de francs) de la DGF de l'année 2000 (cette régularisation sera imputée sur la dotation 2001 dans la prochaine loi de finances rectificative).

Ce taux de 4,07% permet de donner quelques marges pour le financement de l'intercommunalité et pour la péréquation (DSU, DSR). Il est également pris en compte pour l'indexation de la dotation spéciale instituteurs, la dotation élu local et la dotation générale de décentralisation.

Enfin, il convient de noter que la DGF fait l'objet de trois majorations exceptionnelles par le présent projet de loi de finances :

– 121,959 millions d'euros (800 millions de francs) au titre de la DSU ;

– 24,367 millions d'euros (159,836 millions de francs) au titre de la DSR (dont 1,5 million d'euros – 9,84 millions de francs – au titre de la compensation de la suppression de l'intervention de l'Etat dans l'achat par les communes d'imprimés d'état-civil et dans l'abonnement au Journal officiel) ;

– 309,014 millions d'euros (2.027 millions de francs) au titre de la dotation des communautés d'agglomération, qu'il est prévu de consolider dans la base de la DGF.

B.- Une nouvelle diminution de la DCTP

1.- La DCTP, variable d'ajustement de l'enveloppe normée

Le respect de l'indexation de l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité ne peut être assuré, cette année encore, que par une réduction de 6,9% en moyenne de la DCTP.

« En effet, comme l'observait notre collègue Gérard Saumade, Rapporteur spécial du budget des collectivités locales, dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2001, dans la mesure où les principales dotations de l'enveloppe normée (en particulier la DGF, qui représente près de 70% du montant global de l'enveloppe) évoluent selon un indice prenant en compte la moitié de la progression du PIB, il est inéluctable, en période de croissance, d'effectuer un prélèvement sur la DCTP, puisque l'indexation de l'enveloppe ne tient compte que du tiers de la croissance ».

Ce phénomène mécanique est observé à nouveau dans le présent projet de loi de finances : l'indexation négative des dotations évoluant comme les recettes fiscales nettes de l'Etat (- 1,29%) et la progression de 1,7% (soit un ratio inférieur à la hausse de l'enveloppe normée) des dotations d'équipement évoluant comme la formation brute de capital fixe des administrations publiques, ne suffisent pas à compenser l'impact de la forte hausse de la DGF sur la variable d'ajustement.

Cette baisse moyenne de 6,9% de la DCTP en 2002, survient après des diminutions moyennes de 12,26% en 1999, de 5,50% en 2000 et de 8,59% en 2001.

2.- Une baisse moyenne réelle de 2,4%

Cependant, deux dispositions du présent projet de loi de finances doivent être prises en compte pour apprécier l'évolution réelle de la DCTP l'année prochaine.

En 2002, la DCTP diminue de 6,9%, en tant que variable d'ajustement de l'enveloppe. Mais, en prenant en compte le prélèvement de 126,08 millions d'euros (827 millions de francs) opéré en 2001, afin de financer les communautés d'agglomération et qui est pérennisé au sein de la dotation d'aménagement de la DGF à compter de 2002 (voir l'article 22 du présent projet de loi), le taux de baisse de la DCTP s'établit à 7,5%. Par ailleurs, la DCTP devrait être abondée, à hauteur de 80,04 millions d'euros (525 millions de francs), afin de remédier à l'absence de prise en compte des rôles supplémentaires au titre de la réduction de 16% appliquée aux bases de taxe professionnelle. La prise en compte de cet abondement aboutit à un taux de baisse réel de la DCTP de 2,4% par rapport à 2001 (hors réduction REI).

Comme cela a été indiqué précédemment, les taux moyens de baisse constatés de 1999 à 2001, ont été modulés de moitié au profit des collectivités défavorisées. Cette modulation est reconduite en 2002, ce qui signifie que la DCTP de ces collectivités ⁽¹⁾ ne devrait diminuer que de 1,2%.

Par ailleurs, comme il a été observé ci-dessus, de 1999 à 2001, les pertes de DCTP enregistrées, d'une année sur l'autre, par certaines communes et certains EPCI défavorisés, ont été compensées par une attribution imputée sur le FNPTP. Ce dispositif ne figure pas dans les dispositions spécifiques au contrat de croissance et de solidarité. Le présent article ne prévoit donc pas sa reconduction pour 2002. Il convient donc de s'interroger sur l'opportunité de cette reconduction, tout au moins pour les pertes subies entre 2001 et 2002, puisque ces diminutions de DCTP ne seraient que de 1,2% (ou 2,4% pour les collectivités bénéficiaires de la compensation, sans être pour autant parmi celles profitant de la modulation, c'est-à-dire les communes percevant la seconde fraction de la DSR et présentant un potentiel fiscal inférieur à 90% du potentiel fiscal moyen de leur strate démographique). Cette question implique d'évoquer les difficultés de financement du FNPTP.

C.- Une baisse importante des ressources du FNPTP

En application de l'article 1648 A *bis* du code général des impôts, le FNPTP est alimenté par quatre ressources :

– une première dotation de l'Etat, qui évolue chaque année en fonction de l'indice de variation des recettes fiscales nettes de l'Etat, soit – 1,29% en 2002 (contre + 4,67% en 2001) ;

– une seconde dotation de l'Etat issue, en application de l'article 124 de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, du gel, en 1992, de l'évolution annuelle de la DCTP et destinée à financer la dotation de développement rural (DDR). Elle évolue également en fonction de l'indice de variation des recettes fiscales nettes de l'Etat (la baisse cumulée de ces deux dotations étatiques devraient correspondre à un montant de l'ordre de 6,10 millions d'euros (40 millions de francs) ;

(1) En 2001, 4.755 communes, 24 départements et 12 régions ont bénéficié de cette modulation.

– le produit de la cotisation nationale de péréquation de la taxe professionnelle créée par loi du 28 juin 1982 et versée par les entreprises situées dans les communes où le taux global de taxe professionnelle est inférieur au taux global moyen constaté l'année précédente au niveau national. Son montant devrait être réduit, du fait la réforme de la taxe professionnelle, d'environ 3,05 millions d'euros (20 millions de francs) ;

– la contribution de la fiscalité locale de France Télécom et de La Poste, égale à la différence entre le produit des impositions directes locales alloué à l'Etat par France Télécom et La Poste en 1994, indexé à compter de 1995 en fonction de l'indice de variation du prix de la consommation des ménages, et le produit effectivement prélevé sur La Poste et France Télécom.

Cette dernière contribution avait régulièrement dégagé, ces dernières années, d'importantes marges de manœuvre pour le FNPTP : son montant avait ainsi atteint 264,19 millions d'euros (1.733 millions de francs) en 1999, 316,53 millions d'euros (2.076,3 millions de francs) en 2000 et 337,98 millions d'euros (2.217 millions de francs) en 2001.

Or, en 2002, à la suite du transfert d'actifs immobiliers et de la « filialisation » par France Télécom de son secteur « mobiles » (Orange et du transfert d'actifs immobiliers), cette contribution sera en baisse et n'atteindra que 286,91 millions d'euros (1.882 millions de francs).

Il convient de relativiser la diminution constatée entre 2001 et 2002, qui n'est pas de 51,07 millions d'euros, soit 335 millions de francs (337,98 millions d'euros, soit 286,91 millions d'euros) (2.217 millions de francs, soit 1.882 millions de francs) mais, en fait, de 6,71 millions d'euros (44 millions de francs).

En effet, en 2001, le FNPTP n'avait véritablement disposé que de 293,62 millions d'euros (1.926 millions de francs) et non pas 337,98 millions d'euros (2.217 millions de francs), au titre de la contribution de la fiscalité locale de France Télécom et de La Poste, car :

– d'une part, en application de la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en place du plan de relance pour la ville, il a pris en charge une partie (21,44 millions d'euros, soit 140,64 millions de francs) des compensations de pertes de recettes résultant pour les collectivités territoriales des exonérations de taxe professionnelle accordées aux entreprises implantées dans les zones franches urbaines (ZFU) et les zones de redynamisation urbaine (ZRU) (voir le commentaire de l'article 8 du présent projet de loi) ;

– d'autre part, l'article 44 de la loi de finances pour 2001 avait prévu une majoration de 22,87 millions d'euros (150 millions de francs) de la première fraction de la DSR, au titre de 2001, prélevés sur contribution de France-Télécom et de La Poste au FNPTP.

En 2002, ces deux charges ne pèseront plus les ressources du FNPTP, puisque :

– la contribution de France-Télécom diminuant, le fonds n’aura à supporter, en 2002, aucune compensation au titre du plan de relance pour la ville⁽¹⁾ (il est expressément prévu par la loi du 14 novembre 1996 précitée que le FNPTP ne doit prendre en charge ces compensations que s’il perçoit un surcroît de ressources provenant de France-Télécom et de La Poste) ;

– une majoration de 22,87 millions d’euros (150 millions de francs) de la DSR est, de nouveau, proposée par l’article 25 du présent projet de loi de finances, mais elle devrait être supportée par l’Etat, et non plus par le FNPTP.

Dans ces conditions, on peut penser que le FNPTP pourrait financer la reconduction du dispositif de compensation des baisses de DCTP constatées entre 1999 et 2001, dont le coût global était de 187,97 millions d’euros (1.233 millions de francs) en 2001, se composant comme suit :

– 86,82 millions d’euros (569,50 millions de francs), pour la fraction 1999 reconduite en 2001 ;

– 49,27 millions d’euros (323,19 millions de francs), pour la fraction 2000 reconduite en 2001 ;

– 51,96 millions d’euros (340,84 millions de francs) pour la fraction 2001.

En revanche, la compensation des pertes de DCTP enregistrées en 2002 reviendrait à alourdir ce coût global de 187,97 millions d’euros (1.233 millions de francs) d’un montant de l’ordre de 15,24 à 19,82 millions d’euros (100 à 130 millions de francs), ce qui pourrait avoir des répercussions sur les deux autres emplois principaux du FNPTP, à savoir la dotation de développement rural (DDR)⁽²⁾ et la compensation des communes subissant des pertes de bases de taxe professionnelle.

Le solde des ressources du FNPTP constituant la principale alimentation du Fonds national de péréquation (FNP), la reconduction, en 2002, des dispositions figurant à l’article 129 de la loi de finances pour 1999 et visant à abonder le FNP de 22,87 millions d’euros (150 millions de francs) par an, pendant les trois années prévues initialement pour la durée du contrat de croissance et de solidarité, afin de tenir compte de la charge supportée par le FNPTP au titre de la compensation des baisses de DCTP, ne serait nécessaire que si le FNPTP devait supporter la compensation des baisses enregistrées en 2002.

(1) L’article 8 du présent projet de loi prend en compte, d’ailleurs, les difficultés actuelles et à venir du FNPTP en ne mettant qu’à la charge du seul Etat, le coût des compensations des sorties dégressives qu’il propose.

(2) Toutefois, le 1° du II de l’article 1648 B du code général des impôts limite les possibilités de réduction de la DDR d’une année sur l’autre.

Les difficultés du FNPTP illustrent parfaitement les limites des mécanismes actuels régissant les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, ainsi que la complexité et l'imbrication des divers dispositifs. Une réforme apparaît indispensable à court terme et c'est d'ailleurs sa préparation qui justifie la prorogation d'une année du contrat de croissance et de solidarité.

IV.- Vers une réforme des dotations de l'Etat aux collectivités locales ?

A l'occasion de la préparation du rapport annoncé par le Premier ministre, qui devrait être déposé au Parlement avant la fin de l'année, le Gouvernement a diffusé, en juillet dernier, une « note d'orientation sur la réforme des ressources fiscales et financières des collectivités locales », afin d'engager la concertation avec les élus locaux et nationaux.

Cette note dresse, tout d'abord, un rapide bilan du système actuel de financement des collectivités locales. Elle constate que ce système est complexe et source d'inégalités. Ce constat, qui fait l'objet d'un consensus, a déjà été effectué à plusieurs reprises et, en dernier lieu, par la Cour des comptes dans son rapport de juin 2001 sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000.

La note d'orientation examine, ensuite, successivement, les réformes susceptibles d'intervenir en ce qui concerne, d'une part, la fiscalité directe locale et, d'autre part, les concours de l'Etat aux collectivités locales.

En ce qui concerne ce second point, qui seul nous intéresse ici, il est suggéré de maintenir le mécanisme de l'enveloppe normée, mais en l'adaptant de façon à ne plus avoir de dotation servant de variable d'ajustement (comme la DCTP actuellement). Il est également proposé de globaliser les dotations de fonctionnement et d'investissement, de réformer le financement de l'intercommunalité et de renforcer la péréquation.

– Le maintien du mécanisme de l'enveloppe normée, sous une forme aménagée :

Estimant que la création, en 1996, de l'enveloppe dite « normée » (c'est-à-dire évoluant selon une indexation prédéterminée) a constitué un progrès, le Gouvernement propose de maintenir ce mécanisme, mais en appliquant une indexation uniforme de toutes les dotations, ce qui supprimerait la nécessité d'une variable d'ajustement.

Dès lors, la question principale serait de choisir l'indexation adaptée et la note précise d'ailleurs que ce schéma ne pourrait être retenu que si l'indexation est compatible avec les objectifs de réduction du déficit public.

– La globalisation des dotations, tant en fonctionnement qu'en investissement :

La note d'orientation suggère d'intégrer dans la DGF, non seulement la compensation de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle (déjà prévue par la loi de finances pour 1999 à l'horizon 2004), mais aussi les autres compensations fiscales (notamment la DCTP), le FNP et la dotation générale de décentralisation (DGD). En matière de fonctionnement, ne resteraient donc à l'écart de cette « super-DGF » que la dotation spéciale instituteurs, la dotation élu local (ces deux dotations étant affectées à un usage ciblé), la dotation de développement rural (dont la gestion est déconcentrée) et les subventions spécifiques attribuées par divers ministères. Il est, par ailleurs, envisagé d'attribuer la DGF aux régions (qui, aujourd'hui, n'en sont pas bénéficiaires) grâce au regroupement de la DCTP et de la DGD qu'elles perçoivent.

S'agissant des dotations d'équipement, la globalisation conduirait à une fusion de la DGE et de la dotation départementale d'équipement des collèges ; la dotation régionale d'équipement scolaire resterait, en revanche, isolée car il n'existe pas de dotation globale d'équipement (DGE) des régions. L'hypothèse de la fusion de la DGE et du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) est également envisagée.

– La réforme du financement de l'intercommunalité :

Les ressources affectées à ce financement ont fortement progressé ces dernières années et les dernières lois de finances ont montré que cette progression pesait sur les autres bénéficiaires de la DGF (en particulier les communes percevant la DSU ou la DSR) et sur la DCTP (en ce qui concerne le financement des communautés d'agglomération).

Plusieurs pistes de réforme sont proposées par le Gouvernement.

Il est intéressant d'observer que deux des solutions envisagées conduiraient probablement à réduire le montant de la DGF bénéficiant aux communes membres d'un groupement à fiscalité propre. C'est, semble-t-il, la première fois que le Gouvernement exprime cette idée de façon officielle, en prenant en compte le fait que l'intégration dans un EPCI à fiscalité propre devrait entraîner mécaniquement une diminution des charges au niveau communal, du fait des transferts de compétences.

Il est ainsi proposé, en premier lieu, de ne plus traiter la DGF des communes et celle du groupement de manière séparée, mais de raisonner en termes de DGF totale répartie sur un territoire donné. De même, en second lieu, il est envisagé de réduire l'indexation de la dotation forfaitaire des communes membres d'un groupement à fiscalité propre.

– *Le renforcement de la péréquation* :

Là encore, diverses suggestions sont formulées, qui pourraient d'ailleurs être cumulatives.

Une diminution de l'indexation annuelle de la dotation forfaitaire (actuellement fixée entre 50 et 55% du taux d'augmentation de la DGF totale) est de nouveau évoquée.

Le renforcement de la péréquation pourrait également être réalisé par une refonte des critères de répartition (rationalisation des critères utilisés, redéfinition des critères de potentiel fiscal et de coefficient d'intégration fiscale).

La note propose, en dernier lieu, d'améliorer les outils de péréquation horizontale, en particulier les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP).

Il convient de signaler que le Comité des finances locales s'est réuni en séminaire le 11 septembre dernier, pour examiner cette note d'orientation et formuler ses propres propositions.

*
* *

La Commission a examiné trois amendements de MM. Gilles Carrez, Alain Bocquet et Edmond Hervé tendant à porter à 50% le taux d'évolution de la croissance pris en compte pour l'indexation de l'enveloppe dite « normée » des dotations de l'Etat aux collectivités locales au titre du contrat de croissance et de solidarité.

M. Gilles Carrez a indiqué qu'il était très souhaitable d'indexer les dotations prévues dans le contrat de croissance et de solidarité sur 50% de la croissance.

Votre **Rapporteur général** a observé que le contrat de croissance et de solidarité avait certainement des effets plus positifs que le pacte de stabilité, en vigueur de 1996 à 1998, et qu'il n'était donc pas opportun de modifier son régime, d'autant que la mesure proposée aurait un coût d'environ 106,71 millions d'euros (700 millions de francs).

La Commission a *rejeté* ces trois amendements.

Elle a ensuite examiné un amendement de M. Gilles Carrez, tendant à supprimer le dispositif de modulation des baisses de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) bénéficiant aux collectivités défavorisées.

M. Gilles Carrez a expliqué que, chaque année, la DCTP diminuait et que les communes non éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU) pâtissaient particulièrement de cette situation.

Votre **Rapporteur général** a observé que la DCTP allait connaître une moindre diminution cette année grâce à la décision « commune de Pantin ». Sur sa proposition la Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a *adopté* l'article 21 sans modification.

*
* *

Article 22

Intégration, au sein de la dotation d'aménagement, de la totalité du financement des communautés d'agglomération.

Texte du projet de loi :

I. L'article L. 5211-28 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Au deuxième alinéa, après les mots : « Pour les communautés de communes, », sont insérés les mots : « les communautés d'agglomération, ».

2° Les troisième, quatrième et cinquième alinéas sont supprimés.

II. En 2002, le montant de la dotation d'aménagement, tel qu'il résulte de l'application des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales, est majoré d'un montant total de 309,014 millions d'euros, dont 126,075 millions d'euros prélevés sur la dotation instituée au premier alinéa du IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986).

Cette majoration n'est pas prise en compte en 2002 dans le montant de la dotation globale de fonctionnement pour l'application du I et du II de l'article 57 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998).

III. Il est inséré, après le premier alinéa du 1° de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, un alinéa ainsi rédigé :

« A compter de 2003, pour le calcul du montant de la dotation globale de fonctionnement, le montant de la dotation globale de fonctionnement de 2002 calculé dans les conditions prévues ci-dessus est majoré d'un montant total de 309,014 millions d'euros. ».

IV. Il est inséré, au IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986), un dernier alinéa ainsi rédigé :

« Pour le calcul en 2003 du montant de la dotation instituée au premier alinéa du présent IV, le montant de cette même dotation au titre de 2002, tel qu'il résulte de l'application des alinéas précédents, est minoré de 126,075 millions d'euros. ».

Exposé des motifs du projet de loi :

Les communautés d'agglomération créées ou issues de la transformation d'un établissement public de coopération intercommunale avant le 1^{er} janvier 2005 bénéficient d'une dotation globale de fonctionnement (DGF) bonifiée de 38,57 € par habitant. La loi du 12 juillet 1999 a prévu le financement de la DGF des communautés d'agglomération par un prélèvement sur les recettes de l'État de 182,939 M€, venant abonder la DGF et, en cas de dépassement de l'enveloppe, par un prélèvement à due concurrence sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP).

Le prélèvement sur les recettes de l'État a déjà été porté de 76,225 M€ à 182,939 M€ en 2001, compte tenu du succès remporté par la création des communautés d'agglomération et afin d'éviter que le besoin de financement complémentaire ne pèse trop sur la DCTP. En effet, la DCTP a été réduite par ailleurs, en raison de son rôle de variable d'ajustement du contrat de croissance et de solidarité (article 57 de la loi de finances pour 1999).

Afin de conforter et de consolider le financement des communautés d'agglomération, il est proposé d'intégrer, à compter de 2002, le financement de la DGF bonifiée de ces groupements au sein de la dotation d'aménagement. Celle-ci fait par conséquent l'objet d'une majoration en 2002 de 126,075 M€ à partir de la DCTP et de 182,939 M€, soit un total de 309,014 M€, correspondant aux montants nécessaires en 2001 pour assurer le financement de la DGF bonifiée des communautés d'agglomération.

Il est prévu de neutraliser l'impact de cette intégration sur le calcul de la DGF pour les années à venir.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article propose d'assurer le financement de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communautés d'agglomération, créées en application de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dans les mêmes conditions que les autres catégories d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Ce retour au droit commun est rendu nécessaire par le coût croissant du financement des communautés d'agglomération, qui a lourdement pesé en 2000 et en 2001 sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP).

I.- Le succès confirmé des communautés d'agglomération

A.- De nombreuses créations dès les premières années

La loi du 12 juillet 1999 précitée a cherché à simplifier et à réorganiser l'architecture des structures intercommunales à fiscalité propre qui, à l'issue d'une période transitoire s'achevant le 1^{er} janvier 2002, ne reposera que sur trois catégories d'EPCI à fiscalité propre : les communautés de communes, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération.

Cette dernière catégorie d'EPCI est une création de la loi précitée, destinée à fournir un cadre rénové à l'intercommunalité en milieu urbain : bien que le régime fiscal de la taxe professionnelle unique ait surtout été prévu, par la loi du 6 février 1992, pour la coopération en zone urbaine, plus de 70% des EPCI l'ayant adopté avant le 1^{er} janvier 1999 comptaient moins de 20.000 habitants.

La communauté d'agglomération est un EPCI regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50.000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes-centre de plus de 15.000 habitants. Le seuil démographique de 15.000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département.

Ses compétences obligatoires sont le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, l'équilibre social et l'habitat sur le territoire communautaire, ainsi que la politique de la ville.

En outre, elle doit exercer au moins trois des cinq compétences suivantes :

- création ou aménagement et entretien de voirie et de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ;
- assainissement ;
- distribution d'eau ;

– en matière de protection et mise en valeur de l’environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l’air, les nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets des ménages et assimilés ;

– construction, aménagement, entretien, gestion d’équipements culturels et sportifs d’intérêt communautaire.

Sur le plan fiscal, les communautés d’agglomération relèvent de plein droit du régime fiscal de la taxe professionnelle unique (article 1609 *nonies* C et 1636 B *decies* du code général des impôts). Elles se donc substituent à leurs communes membres pour l’application des dispositions relatives à la taxe professionnelle et perçoivent le produit de cette taxe.

Elles peuvent, en outre, percevoir une fiscalité additionnelle à la fiscalité communale sur la taxe foncière sur les propriétés bâties, sur la taxe foncière sur les propriétés non bâties et sur la taxe d’habitation.

Lors de l’examen de la loi du 12 juillet 1999 par le Parlement, le Gouvernement avait indiqué que 141 aires urbaines étaient susceptibles de constituer des communautés d’agglomération.

Le moins que l’on puisse dire, c’est que le succès de cette nouvelle catégorie d’EPCI fut très rapide, puisque 50 communautés d’agglomération ont été constituées avant le 1^{er} janvier 2000, et que 40 nouvelles communautés d’agglomération ont vu le jour en 2001, soit 90 créations en deux ans (on peut également noter qu’en 2000, 4 de ces EPCI créés en 1999 ont étendu leur périmètre).

Ces 90 communautés d’agglomération concernent 1.435 communes et regroupent près de 11,5 millions d’habitants (soit une moyenne de 127.000 habitants par communauté).

Au total, 57 départements sur les 79 recouvrant les 141 aires urbaines de plus de 50.000 habitants, cibles des structures intercommunales de type urbain, comportent désormais au moins une communauté d’agglomération. La région Ile-de-France, qui ne comptait que 3 communautés d’agglomérations, en regroupe à présent 9.

Selon les éléments dont le ministère de l’intérieur dispose, on peut penser que 30 à 40 nouvelles communautés d’agglomération seront encore créées avant le 1^{er} janvier 2002.

Le jugement du tribunal administratif de Montpellier du 29 novembre 2000, confirmé par une décision de la cour administrative d’appel de Marseille du 12 juin 2001, aurait pu constituer un frein au développement des communautés d’agglomération (et, de façon plus générale, de l’intercommunalité fortement intégrée). En effet, le juge a annulé les arrêtés préfectoraux constitutifs de la communauté d’agglomération de Montpellier en considérant que « *le préfet ne pouvait également prononcer ce transfert de compétences sans que les instances délibérantes des communes membres et du district aient préalablement décidé des conditions financières et patrimoniales du transfert des biens immobiliers*

nécessaires à l'exercice de ces compétences, ainsi que de l'affectation des personnes ».

Si un tel préalable devait être obligatoire pour la création de tous les EPCI, on peut supposer que nombre des futurs EPCI verraient la date de celle-ci – au mieux – retardé.

Toutefois, cette jurisprudence n'a pas encore eu de répercussions sur les autres EPCI, puisque l'Etat s'est pourvu en cassation et estime – du moins pour l'instant – que les deux décisions précitées ne constituent qu'un cas d'espèce spécifique, qu'il n'y a pas lieu de prendre en compte pour la création des nouvelles communautés d'agglomération.

B.- Une réussite liée aux avantages financiers accordés

Le succès rencontré est lié aux avantages fiscaux et financiers consentis à cette catégorie d'EPCI.

Du point de vue fiscal, la loi du 12 juillet 1999 a autorisé les communautés d'agglomération à percevoir, en complément de la taxe professionnelle unique, une fiscalité additionnelle sur les taxes foncières et sur la taxe d'habitation. Elle a également supprimé l'écrêtement de ces EPCI en faveur des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et lui a substitué un « prélèvement prioritaire », égal au produit de l'écrêtement intervenu l'année précédant le passage dans la catégorie des communautés d'agglomération.

Toutefois, la principale mesure d'incitation est d'ordre financier : les communautés d'agglomération créées avant le 1^{er} janvier 2005 pourront bénéficier d'une dotation globale de fonctionnement fixée à 38,11 euros⁽¹⁾ (250 francs) par habitant, en moyenne, soit 11,43 euros (75 francs) de plus, par habitant, que pour les communautés de communes à taxe professionnelle unique dont la population est comprise entre 3.500 et 50.000 habitants au plus (ou bien dont la population est supérieure à ce plafond, mais n'incluant pas de commune centre ou de commune chef-lieu de département de plus de 15.000 habitants), et qui exercent obligatoirement un certain nombre de compétences, notamment en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. Cette dotation par habitant des communes d'agglomération est surtout supérieure de 18,29 euros (120 francs) à celle des communautés de communes à taxe professionnelle unique ne remplissant pas les conditions pour bénéficier de la dotation bonifiée décrite ci-dessus.

Il est prévu que les crédits mis en répartition sont pondérés, en ce qui concerne la dotation de base (15% de l'enveloppe), par le coefficient d'intégration fiscale (CIF) et, s'agissant de la dotation de péréquation (85% de l'ensemble), par le CIF et le potentiel fiscal. Mais, pour 2000, la catégorie des communautés

(1) Pour 2001, le Comité des finances locales a fixé ce montant à 38,57 euros (253 francs), retenant ainsi la progression minimale prévue par le II de l'article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales, c'est-à-dire l'indexation sur l'indice prévisionnel des prix hors tabac.

d'agglomération étant nouvelle, il n'a pas été possible de calculer un potentiel fiscal moyen (à défaut de taux moyens d'imposition au titre de l'année 1999), ni un CIF moyen. La population a donc été le seul critère utilisé en 2000, et chaque communauté d'agglomération a effectivement profité d'une dotation de 38,11 euros (250 francs), par habitant. Pour 2001, un CIF moyen a été déterminé, mais il n'a pas pu être corrigé des dépenses de transferts, puisque les comptes administratifs des 50 premières communautés d'agglomération n'étaient pas encore adoptés. La correction du CIF interviendra donc en 2002, mais à hauteur de 30% du montant total des transferts.

II.- Un financement étatique insuffisant pesant sur la DCTP

Le financement de la DGF des communautés d'agglomération mis en place par la loi du 12 juillet 1999 visait à éviter de gonfler la « dotation groupements » de la DGF des communes et, par conséquent, à financer plus aisément les deux autres dotations de la dotation d'aménagement, à savoir la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR). Les communautés d'agglomération sont donc financées jusqu'à présent par une dotation d'intercommunalité spécifique, distincte de la dotation groupements de la DGF des communes.

Deux cas de figure doivent être distingués :

– pour les communautés d'agglomération issues d'une création avant le 1^{er} janvier 2005 (création *ex-nihilo*), les ressources de la dotation d'intercommunalité sont prélevées de 2000 à 2004 sur les recettes fiscales nettes de l'Etat dans une limite maximale fixée initialement à 76,22 millions d'euros (500 millions de francs) par an, avant d'être portée à 183,93 millions d'euros (1.200 millions de francs) par l'article 40 de la loi de finances pour 2001 ;

– pour les communautés d'agglomération issues de la transformation avant le 1^{er} janvier 2005 d'établissements publics préexistant, les ressources de la dotation d'intercommunalité sont prélevées sur la dotation d'aménagement de la DGF des communes, à hauteur d'un montant égal au produit, l'année précédant leur transformation, de leur population par la dotation par habitant de la catégorie à laquelle appartenait ces établissements ⁽¹⁾. Pour le complément, les ressources sont alimentées par le prélèvement sur les recettes fiscales nettes de l'Etat visé ci-avant.

Dans les deux cas, si les sommes (76,22 millions d'euros, soit 499,97 millions de francs) prélevées annuellement sur les recettes de l'Etat se révèlent insuffisantes, un prélèvement est opéré sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP).

(1) Ce dispositif a soulevé quelques difficultés pour la DGF des communautés de communes à fiscalité additionnelle, car certains de ces EPCI qui se sont transformés en communautés d'agglomération ne figuraient pas parmi les communautés de communes les plus intégrées. Leur transformation en communautés d'agglomération a donc entraîné une très forte augmentation du coefficient d'intégration fiscale moyen des EPCI demeurant dans la catégorie des communautés de communes, tandis que le financement des nouvelles communautés d'agglomération issues de cette catégorie pesait sur la dotation d'intercommunalité des communautés de communes à fiscalité additionnelle.

Comme le notait notre collègue, M. Didier Chouat, au nom de la Commission des finances, dans son rapport pour avis sur la loi du 12 juillet 1999 précitée ⁽¹⁾, le caractère éventuel « *du prélèvement sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) est, en fait, illusoire. Dès 2001, il conviendra de financer les 500 millions de francs nécessaires pour la DGF des communautés d'agglomération créées en 2000 (un groupement perçoit sa première attribution de DGF l'année où il perçoit sa première fiscalité, c'est-à-dire l'année qui suit sa création juridique), mais également les 500 millions de francs destinés à la DGF des communautés d'agglomération instituées en 1999. Ainsi, ces sommes étant cumulatives, le coût annuel du financement de la DGF des communautés d'agglomération devrait s'élever au moins à 2,5 milliards de francs à compter de 2004. Il n'en serait autrement que si les objectifs fixés n'étaient pas atteints* ».

Or, comme cela a déjà été indiqué, ces objectifs, concernant le nombre annuel de création des communautés d'agglomération, ont été dépassés dès 1999.

Dès lors, un prélèvement sur la DCTP a été rendu nécessaire dès 2000, puis à nouveau en 2001 (malgré l'accroissement de la dotation spécifique versée par l'Etat).

Ces prélèvements ont été respectivement de 75,77 et 126,08 millions d'euros (497 et de 827 millions de francs). Ils ont ainsi accentué les diminutions que la DCTP subissait, par ailleurs, au titre de variable d'ajustement du contrat de croissance et de solidarité.

A titre d'exemple, le montant de la DCTP, en 2001, a connu une baisse de 5,44% par rapport à 2000, pour l'application du contrat de croissance et de solidarité, mais le prélèvement opéré pour le financement des communautés d'agglomération a entraîné une réduction effective de 8,59%.

Le tableau suivant permet de constater que, malgré la hausse de la dotation spécifique, la DCTP a pris en charge, en 2001, 27,3% du coût du financement des communautés d'agglomération (contre 32,2% en 2000).

(1) Rapport n° 1335, janvier 1999.

FINANCEMENT DES COMMUNAUTES D'AGGLOMERATION

(en millions d'euros)

Exercice	Dotations par habitant <i>(en euros)</i>	DGF	Recettes Etat	DCTP	Total
2000	38,11	82,78	76,22	75,74	234,77
2001	38,57	151,75	182,94	126,06	460,70

FINANCEMENT DES COMMUNAUTES D'AGGLOMERATION

(en millions de francs)

Exercice	Dotations par habitant <i>(en francs)</i>	DGF	Recettes Etat	DCTP	Total
2000	250	543,0	500	496,8	1.540
2001	253	995,4	1.200	826,9	3.022

Source : Direction générale des collectivités locales.

Heureusement prévoyant, le législateur avait limité aux années 2000 et 2001 les possibilités de prélèvement sur la DCTP (dernier alinéa de l'article L. 5211-28 du code général des collectivités territoriales).

L'arrivée à échéance des possibilités offertes par cette dernière disposition, ainsi que les perspectives d'accroissement du coût des communautés d'agglomération en 2002 ⁽¹⁾, ont probablement incité le Gouvernement à présenter le présent article qui met fin au régime particulier des communautés d'agglomération en matière de DGF.

III.- Un financement de droit commun par la dotation d'aménagement de la DGF

A.- La pérennisation du prélèvement opéré sur la DCTP en 2001

Le **I du présent article** propose, à la fois, de supprimer les dispositions de l'article L. 5211-28 du code général des collectivités territoriales, spécifiques au financement des communautés d'agglomération (**2° du I**), et de compléter celles régissant le financement des autres EPCI à fiscalité propre, pour y inclure une référence aux communautés d'agglomération (**1° du I**).

Dans ces conditions, le financement des communautés d'agglomération, à compter de 2002, ne serait pris en charge que par la dotation des groupements (c'est-à-dire l'une des trois fractions, avec la DSU et la DSR, de la dotation

(1) Le coût total des communautés d'agglomération en 2001 (460,7 millions d'euros, soit 3 milliards de francs environ) devrait être alourdi, en 2002, d'un montant de l'ordre 0,15 milliard d'euros (1 milliard de francs) pour assurer le financement des communautés d'agglomération créées en 2001.

d'aménagement de la DGF, dotation d'aménagement qui, elle-même, constitue le solde de la DGF des communes, après répartition de la dotation forfaitaire).

Cette dotation des groupements étant prélevée sur la DGF des communes avant la DSU et la DSR (ces deux dernières dotations constituant le solde de la DGF), il était inenvisageable de ne pas prévoir son abondement à l'occasion de ce retour des communautés d'agglomération au droit commun, sous peine de diminuer fortement les deux dotations de péréquation.

Le **II du présent article** propose donc de majorer la dotation d'aménagement de 309,014 millions d'euros (2.027 millions de francs).

Ce montant global est constitué, pour partie (126,075 millions d'euros, soit 827 millions de francs), par un prélèvement opéré sur la DCTP (hors REI). La différence est fournie par un prélèvement sur les recettes de l'Etat d'un montant de 182,939 millions d'euros (1.200 millions de francs).

On observe immédiatement que ces diverses sommes correspondent très exactement au prélèvement opéré sur la DCTP en 2001, d'une part, et au montant, en 2001, du prélèvement spécifique sur les recettes de l'Etat, d'autre part.

En clair, le Gouvernement pérennise le prélèvement sur les recettes de l'Etat de 182,939 millions d'euros (1.200 millions de francs) créé en 1999 et majoré par la loi de finances pour 2001, mais il n'est plus individualisé du fait de son intégration dans la DGF (qui elle-même est un prélèvement sur recettes).

De même, il est proposé de reconduire le prélèvement opéré, en 2001, sur la DCTP, au titre du financement des communautés d'agglomération. En conséquence, la baisse moyenne de la DCTP, qui devait être de 6,9% en 2002, s'établirait à 7,5%⁽¹⁾.

Cette reconduction du prélèvement sur la DCTP n'est pas limitée à la seule année 2002. Le **IV du présent article** prévoit, en effet, qu'à compter de 2003, la base de calcul de la DCTP sera réduite du montant du prélèvement (opération dite de « débasage »).

S'il apparaît normal de pérenniser le prélèvement spécifique sur les recettes de l'Etat, prévu jusqu'en 2004, par la loi du 12 juillet 1999 précitée, il semble plus regrettable de pérenniser le prélèvement sur la DCTP, dans la mesure où – comme cela a déjà été indiqué – le financement des communautés d'agglomération par cette dotation n'avait été accepté par le législateur que de façon temporaire, pour 2000 et 2001. Cette réserve est encore renforcée si l'on rappelle que les propositions de réforme des concours financiers de l'Etat, diffusées par le Gouvernement dans une note d'orientation en juillet dernier, envisagent de supprimer la fonction de variable d'ajustement de la DCTP.

(1) Toutefois, si l'on prend en compte l'abondement de la DCTP, prévu par l'article 11 du présent projet de loi, au titre de la compensation accordée par l'Etat aux collectivités locales à la suite de l'arrêt du Conseil d'Etat « Commune de Pantin », la baisse moyenne de la DCTP ne serait de 2,4%.

Il convient d'observer, enfin, que la majoration de la dotation d'aménagement est neutralisée pour l'application des mécanismes du contrat de croissance et de solidarité en 2002. A compter de 2003, le **III du présent article** prévoit l'intégration de cette majoration dans la DGF et, en conséquence, son indexation selon les règles propres à cette dotation.

B.- Un financement suffisant pour 2002

La simple reconduction pour 2002 des montants ayant permis de financer les communautés d'agglomération en 2001 pourrait laisser craindre que le coût des nouvelles communautés créées en 2001 (environ 0,15 milliard d'euros, soit 1 milliard de francs) soit supporté par la DSU et la DSR.

Cette crainte ne semble pas être justifiée.

Il a déjà été indiqué ⁽¹⁾, en effet, que la forte progression, en 2002, de la DGF (+ 4,07%) procurait un supplément de ressources de 0,70 milliard d'euros (4,6 milliards de francs). Cette marge de manœuvre devrait être suffisante pour financer non seulement le surcoût des nouvelles communautés d'agglomération, mais aussi la progression régulière de la DGF des communautés de communes (environ 60,98 millions d'euros, soit 400 millions de francs en 2002), le coût des garanties des communautés urbaines ayant excédé la provision de 2001 ⁽²⁾, ainsi que la croissance de 5% du montant global de la DSU et de la première fraction de la DSR ⁽³⁾.

A plus long terme, il importe de noter que dans son projet d'avis sur la note d'orientation sur la réforme des ressources des collectivités locales, le Comité des finances locales se prononce pour la mise en place d'une part autonome de la DGF au profit des groupements de communes, pour éviter de faire peser le poids financier de l'intercommunalité sur la DSU et la DSR.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 22 sans modification.

*
* *

(1) Voir le commentaire de l'article 21 du présent projet de loi de finances.

(2) Voir le commentaire de l'article 23 du présent projet de loi de finances.

(3) Voir les commentaires des articles 24 et 25 du présent projet de loi de finances.

Après l'article 22

La Commission a examiné un amendement de M. Michel Bouvard, prévoyant qu'aucun seuil de population minimal ne soit requis pour que les communautés de communes puissent accéder à la dotation globale de fonctionnement (DGF) bonifiée.

M. Augustin Bonrepaux a considéré qu'il n'y avait aucune raison d'imposer un traitement spécifique aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de moins de 3.500 habitants.

Votre **Rapporteur général** a observé que la rédaction de l'amendement était susceptible d'être améliorée.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a examiné un amendement de M. Edmond Hervé, tendant à supprimer le mécanisme institué en 1994, visant à moduler le pourcentage de réfaction de la fraction de la DCTP relative à l'abattement général de 16% des bases.

Votre **Rapporteur général** s'est interrogé sur l'impact effectif de cet amendement, qui a été *rejeté* par la Commission.

La Commission a examiné un amendement de M. Gilles Carrez, tendant à étendre aux communautés d'agglomération créées *ex nihilo* le système de garantie dégressive de DGF applicable aux communautés d'agglomération issues de la transformation d'établissements publics.

M. Gilles Carrez a expliqué que son amendement n'entraînait pas de coût supplémentaire mais tendait à remédier à une anomalie du mécanisme de lissage des baisses de DGF pénalisant les communautés d'agglomération créées *ex nihilo*. Il a observé que ces dernières étaient plus difficiles à créer que les autres.

Votre **Rapporteur général**, après avoir constaté que l'amendement tendait à modifier la répartition d'une enveloppe constante, a estimé que les communautés d'agglomération créées *ex nihilo* avaient en tout état de cause perçu d'importantes ressources du fait de leur création. Il a néanmoins reconnu que l'amendement proposé s'inscrivait dans la logique d'une disposition adoptée lors de la loi de finances rectificative de l'automne dernier.

M. Augustin Bonrepaux a considéré que la garantie était davantage justifiée en cas de transformation d'une communauté d'agglomération car il existait, dans ce cas, un risque de pertes de ressources, par rapport à la DGF perçue par l'EPCI avant sa transformation.

Le **Président Henri Emmanuelli** s'est étonné qu'une mesure de justice puisse être empêchée par la perspective d'une péréquation défavorable au plus grand nombre.

M. Jean-Jacques Jégou a cité comme exemple des injustices qui perdurent, le cas des communes qui sont passées du régime de la taxe locale à celui de la dotation globale de fonctionnement.

M. Gilles Carrez a retiré son amendement.

*
* *

Article 23

Intégration de la totalité du coût de la garantie des communautés urbaines au sein de la dotation par habitant fixée par le Comité des finances locales.

Texte du projet de loi :

I. L'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales est modifié comme suit :

1° Au premier alinéa du I de cet article, les mots : « aux 2°, 3°, 4° et 5° du » sont remplacés par le mot : « au ».

2° Le deuxième alinéa du I est supprimé.

II. Le troisième alinéa du I de l'article L. 5211-33 du code général des collectivités territoriales est supprimé.

Exposé des motifs du projet de loi :

Alors que la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale alignait le mode de calcul de la garantie sur les mêmes règles pour l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), la loi du 28 décembre 1999 a créé une dérogation pour la garantie des communautés urbaines. Celle-ci n'est plus provisionnée au sein de la dotation par habitant que fixe le comité des finances locales mais prélevée, en sus, sur la dotation d'aménagement, pesant ainsi *de facto* sur la DSU et la DSR pour un total estimé à plus de 21 millions €.

Pour éviter de faire peser le coût de la garantie sur les dotations de péréquation, il est proposé de rétablir pour les communautés urbaines un mode de calcul conforme à la règle générale en vigueur pour les autres EPCI.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article propose de supprimer le régime dérogatoire dont bénéficient les communautés urbaines en matière de financement des garanties de dotation globale de fonctionnement (DGF). Le mécanisme actuel est favorable aux communautés urbaines, mais au détriment des autres bénéficiaires de la DGF.

I.- La communauté urbaine, une forme de coopération intercommunale destinée aux grandes métropoles

La communauté urbaine a été instituée par la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 afin de parvenir à une intégration de la gestion des communes plus poussée que sous la forme districale.

A différentes reprises, le législateur est venu modifier le régime juridique ou fiscal des communautés urbaines. La dernière grande réforme est la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (loi Chevènement) dont les articles 5 à 13, codifiés aux articles L. 5215-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, précisent le cadre juridique qui leur est applicable.

A l'origine, cette structure de coopération ne pouvait être formée que dans les agglomérations de 50.000 habitants et plus. Ce seuil a été ensuite abaissé à 20.000 habitants par la loi n° 92125 du 6 février 1992, relative à l'administration

territoriale de la République. La loi du 12 juillet 1999 précitée réserve désormais la possibilité de créer une communauté urbaine aux seules communes « *d'un seul tenant et sans enclave qui forment [...] un ensemble de plus de 500.000 habitants* ».

L'objectif affiché du législateur est clairement de réserver le choix de ce type de structure de coopération aux seules grandes métropoles. Il importe d'observer, néanmoins, que les conditions de création tenant tant au seuil de population qu'au périmètre ne sont pas exigées pour les communautés urbaines existant à la date du 13 juillet 1999, dont certaines ont une population très inférieure au seuil exigé désormais.

D'une manière générale, les blocs de compétences attribués aux communautés d'agglomération se retrouvent également dévolus aux communautés urbaines. La liste des compétences qui figure à l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales se caractérise toutefois par son niveau de détail beaucoup plus accentué que pour les communautés d'agglomération.

D'un point de vue fiscal, les communautés urbaines ont vocation à mettre en œuvre la taxe professionnelle unique (TPU). Ce régime est obligatoire pour les communautés urbaines créées après la publication de la loi du 12 juillet 1999 (au nombre de deux) et il le deviendra, à compter du 1^{er} janvier 2002, pour celles existant à cette date de publication (au nombre de douze), sauf délibération contraire de la moitié des conseils municipaux des communes membres. Actuellement, sept de ces douze communautés urbaines n'ont pas encore opté pour la TPU, dont deux qui ont déjà adopté des délibérations pour ne pas être soumises à la TPU au 1^{er} janvier 2002.

En complément de la TPU, les communautés urbaines peuvent décider de percevoir une fiscalité additionnelle sur les trois taxes directes locales sur les ménages.

Les quatorze communautés urbaines regroupent trois cent quarante-huit communes et 6,2 millions d'habitants (soit une moyenne de 442.000 habitants par communauté). Presque toutes les aires urbaines de plus de 500.000 habitants sont pourvues de cette forme d'EPCI, à l'exception de Toulouse (qui a préféré se constituer en communauté d'agglomération), ainsi que de Nice et de Toulon (sans évoquer le cas spécifique de l'Ile-de-France).

II.- Un régime financier particulièrement incitatif

• L'avantage le plus manifeste dont disposent les communautés urbaines est l'importance de la dotation moyenne de DGF par habitant octroyée à cette catégorie d'EPCI

Ainsi, en 2001, la dotation moyenne par habitant des communautés urbaines s'est élevée à 456,89 francs (hors garantie ; cette précision est importante, puisque onze des quatorze communautés urbaines ont bénéficié du mécanisme de garantie de la DGF, ce qui a porté leur dotation moyenne par habitant à 517 francs).

Ces montants sont à comparer aux dotations moyennes des autres catégories d'EPCI à TPU : 253 francs pour les communautés d'agglomération et 177,10 francs pour les communautés de communes dites « à DGF bonifiée »⁽¹⁾.

Cet avantage comparatif a été conforté, pour l'avenir, par l'article 25 de la loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999 modifiant le code général des collectivités territoriales et relative à la prise en compte du recensement général de population de 1999 pour la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités locales.

Cet article, adopté à l'initiative du Sénat contre l'avis du Gouvernement, prévoit qu'à compter de 2003, la dotation moyenne par habitant de chacune des communautés urbaines, sera égale à l'attribution perçue l'année précédente, augmentée comme la dotation forfaitaire. Cette disposition, en écartant la mise en œuvre des critères de potentiel fiscal et de coefficient d'intégration fiscale, assure une stabilisation des ressources de chacune des communautés urbaines. Elle a été justifiée par le Sénat par les arguments suivants : « *S'agissant d'une petite catégorie avec peu de membres, les variations des montants perçus par les uns ont des conséquences importantes sur les montants perçus par les autres. Or, les communautés urbaines, les grandes agglomérations, ont besoin d'avoir des ressources stables* »⁽²⁾.

Ce dispositif peut paraître exorbitant par rapport au régime des autres catégories d'EPCI. Il peut aussi, à l'inverse, sembler préfigurer le futur régime des EPCI. Dans son récent projet d'avis sur la note d'orientation sur la réforme des ressources des collectivités locales, le Comité des finances locales souligne ainsi que : « *Les EPCI ont de plus en plus besoin de ressources financières qui soient relativement stables dans le temps à mesure que leurs compétences s'étendent. Une visibilité pluriannuelle quant à l'évolution de la DGF serait ainsi souhaitable. Dès lors, le mode de calcul actuel du coefficient d'intégration fiscale pose problème en ce qu'il est source de variations, parfois importantes, de la DGF d'une année sur l'autre* ».

• Une seconde disposition favorable aux communautés urbaines concerne le mécanisme de garantie de DGF

La loi du 12 juillet 1999 précitée avait prévu qu'à compter de 2000, la dotation par habitant de chacune des six catégories d'EPCI à fiscalité propre serait fixée par le Comité des finances locales en incluant le montant de la garantie utilisée par chaque catégorie.

Jusqu'alors, en effet, le Comité des finances locales ne fixait que la progression de la dotation de base et de la dotation de péréquation, mais, si le besoin réel de garantie se révélait inférieur aux sommes provisionnées, le solde était mis en répartition au titre des dotations de base et de péréquation ; on pouvait donc aboutir

(1) Il s'agit des communautés de communes à taxe professionnelle unique dont la population est comprise entre 3.500 habitants et 50.000 habitants au plus ou bien, lorsqu'elle est supérieure à 50.000 habitants, n'incluant pas de commune centre ou de commune chef-lieu de département de plus de 15.000 habitants, et qui exercent obligatoirement un certain nombre de compétences, notamment en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique.

(2) Journal Officiel Débats, Sénat, séance du 10 décembre 1999, pages 7353 et 7354.

à une évolution de la DGF par habitant différente de celle que le Comité des finances locales avait choisi d'attribuer.

Ce régime unifié de la garantie de la DGF a été remis en cause par l'article 25 de la loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999 précitée.

Cet article prévoit que, de 2000 à 2002, la dotation par habitant des communautés urbaines fixée par le Comité des finances locales ne prend pas en compte les sommes nécessaires au mécanisme de garantie. Ce dispositif dérogatoire au régime commun des EPCI n'a qu'un caractère temporaire, puisqu'il a été signalé précédemment qu'à compter de 2003 les communautés urbaines auront l'assurance de voir leur DGF par habitant progresser et n'auront donc plus besoin du mécanisme de garantie. Il n'en présente pas moins l'intérêt de permettre aux communautés urbaines de se répartir, en principe jusqu'en 2002, l'intégralité de la dotation affectée à leur catégorie, en laissant la charge des garanties supportée par la dotation d'aménagement de la DGF, c'est-à-dire – en clair – par les collectivités bénéficiaires de la DSU et de la DSR (ces dotations constituant le solde de la DGF).

III.- Un mécanisme dérogatoire de garantie pesant sur les dotations des autres bénéficiaires de la DGF

En 2001, lors de la répartition des masses de la DGF, le Comité des finances locales avait provisionné 38,37 millions d'euros (255 millions de francs) sur la dotation d'aménagement pour assurer le financement des garanties des communautés urbaines.

Or, le besoin réel de garanties des communautés urbaines s'est élevé à 56,65 millions d'euros (371,6 millions de francs). Compte tenu du surprovisionnement d'autres catégories, il résulte de cette sous-estimation un déficit effectif de 17,38 millions d'euros (114 millions de francs).

Ce « surcoût » des garanties s'explique par la création de deux nouvelles communautés urbaines en 2000 (Marseille et Nantes). Ces dernières ayant un potentiel fiscal inférieur à la moyenne de la catégorie ont « poussé » les communautés existantes vers les mécanismes de garantie.

La solution consistant à imputer ce déficit de 17,38 millions d'euros (114 millions de francs) sur la régularisation positive de la DGF 2000 avant de la répartir a été expressément rejetée par le Comité des finances locales, lors de sa réunion du 12 juillet 2001. Par conséquent, ce dépassement de crédits devrait être prélevé sur la masse à répartir de la DGF pour 2002. Il devra cependant, comme cela est pratiqué chaque année, être minoré ou majoré du reliquat de la DGF, tel que celui-ci sera constaté au 31 décembre 2001.

Afin d'éviter qu'un tel dépassement de crédits ne se renouvelle en 2002 ⁽¹⁾, le présent article propose un retour au droit commun du financement de la dotation

(1) Selon les informations fournies à votre Rapporteur général, les besoins de garantie pour les communautés urbaines devraient croître, en 2002, de 15 à 23 millions d'euros (100 à 150 millions de francs) par rapport à 2001.

d'intercommunalité des communautés urbaines, c'est-à-dire l'intégration des montants dus au titre de la garantie dans la dotation moyenne par habitant fixée par le Comité des finances locales en début d'année. Il serait alors possible de connaître avec exactitude le montant de la dotation d'intercommunalité de cette catégorie d'EPCI dès la répartition des masses de la DGF, sans risque de dépassement au titre des besoins de garantie.

Le **I du présent article** prévoit donc la suppression des dispositions insérées au sein de l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales et instituant un régime spécifique pour la répartition des sommes de la dotation des communes urbaines.

Le **II du présent article** propose de supprimer le troisième alinéa du I de l'article L. 5211-33, prévoyant que les sommes nécessaires à la garantie des communautés urbaines sont prélevées sur la dotation d'aménagement.

Votre Rapporteur général déposera des amendements afin de réaliser des coordinations au sein du code général des collectivités territoriales.

*
* *

La Commission a *adopté* deux amendements de coordination de votre **Rapporteur général (amendements n^{os} I-48 et I-49)** et l'article 23 ainsi modifié.

*
* *

Article 24

Majoration de la dotation de solidarité urbaine.

Texte du projet de loi :

Au titre de 2002, le montant de la dotation de solidarité urbaine, calculé conformément aux dispositions de l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales, est majoré de 121,959 millions d'euros. Cette majoration n'est pas prise en compte dans le montant de la dotation globale de fonctionnement pour l'application du I et du II de l'article 57 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998).

Exposé des motifs du projet de loi :

La dotation globale de fonctionnement progresse en 2002 de 4,07 %. En dépit de cette forte progression, la dotation de solidarité urbaine devrait diminuer de l'ordre de 15 %, compte tenu de la forte progression de la dotation des groupements due au développement de l'intercommunalité.

Il est donc proposé de majorer la dotation de solidarité urbaine en 2002, afin que celle-ci progresse d'environ 5% en 2002.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article propose de majorer de 121,959 millions d'euros (800 millions de francs) le montant global de la dotation de solidarité urbaine (DSU) au titre de 2002. Cette majoration reconduit, en fait, le montant des abondements de la DSU réalisés en 2001, mais – grâce à la forte progression de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en 2002 – elle devrait autoriser une nouvelle progression de 5% de la DSU.

I.- Une reconduction des abondements constatés en 2001

La majoration de la DSU prévue par le présent article (121,959 millions d'euros) reconduit, pour une somme légèrement inférieure, le montant des abondements de la DSU en 2001.

Cette dernière avait fait l'objet de deux majorations d'un montant total de 129,58 millions d'euros (850 millions de francs) :

– l'une de 53,36 millions d'euros (350 millions de francs), en application de l'article 44 de la loi de finances pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000) ;

– l'autre de 76,22 millions d'euros (500 millions de francs), en vertu de l'article 59 de la loi de finances pour 1999 (n° 981267 du 30 décembre 1998).

Le recours à la technique des abondements est, en effet, fréquent en matière de DSU. Outre les deux majorations précédemment citées, il convient de rappeler que la loi de finances pour 2000 (n° 991172 du 30 décembre 1999) avait abondé la DSU de 0,15 milliard d'euros (1 milliard de francs) et qu'elle avait, par ailleurs,

abondé de 30,49 millions d'euros (200 millions de francs) la dotation d'aménagement (dont la DSU constitue l'une des trois fractions).

Cette technique a un avantage, puisque les montants concernés ne sont pas pris en compte pour l'application des mécanismes du contrat de croissance et de solidarité. Cela évite, en particulier, des réductions équivalentes de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), variable d'ajustement de l'enveloppe normée des dotations de l'Etat.

Cependant, la pratique des abondements donne lieu à des critiques, car elle a pour effet de « brouiller » la lisibilité de la répartition de la DGF. Aussi, lors de la présentation du présent projet de loi de finances au Comité des finances locales, le 12 juillet dernier, il a été émis le souhait qu'à l'avenir le recours aux abondements soit abandonné et que les sommes en jeu soient intégrées définitivement dans la DSU.

II.- Une reconduction autorisant néanmoins une croissance de 5% de la DSU

Il peut sembler paradoxal que la simple reconduction des abondements réalisés l'an passé puisse autoriser une croissance de la DSU. Mais la forte croissance de la DGF en 2002 (+ 4,07%)⁽¹⁾ et le fait que les dotations de solidarité constituent le solde de la DGF permettent de comprendre ce phénomène.

A.- Les dotations de solidarité : le solde de la DGF

La DGF des communes comprend, depuis 1994, deux composantes principales : une dotation forfaitaire et une dotation d'aménagement. Alors que la dotation forfaitaire est allouée à toutes les communes, la dotation d'aménagement répond à un objectif de solidarité nationale en faveur de l'intercommunalité et des communes, urbaines comme rurales, défavorisées ou devant faire face à des charges très importantes. La dotation d'aménagement regroupe donc trois composantes principales : la DGF des groupements, la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR).

- *Première composante, la dotation forfaitaire :*

Cette dotation, attribuée à l'ensemble des communes, progresse d'un taux, fixé par le Comité des finances locales, compris entre 50% et 55% du taux de croissance des ressources totales de la DGF.

- *Seconde composante, la dotation d'aménagement :*

Cette dotation, attribuée aux groupements de communes et aux communes défavorisées, est égale à la différence entre l'ensemble des ressources affectées à la

(1) Voir le commentaire de l'article 21 du présent projet de loi de finances.

DGF des communes et le montant de la dotation forfaitaire. Elle regroupe trois dotations principales :

– la DGF des groupements :

Son montant est déterminé par le Comité des finances locales en tenant compte de la nécessité d'assurer la stabilité des budgets des structures intercommunales et de la progression souhaitable des dotations de solidarité en faveur des communes.

– la dotation de solidarité urbaine (DSU) :

Elle bénéficie essentiellement aux communes de plus de 10.000 habitants dont l'indice synthétique de charges et de ressources traduit des charges importantes et de faibles ressources.

– la dotation de solidarité rurale (DSR) :

Elle est réservée aux communes de moins de 10.000 habitants et elle comporte deux fractions :

- la fraction « bourgs-centre » ;
- la fraction « péréquation », attribuée aux communes ayant un faible potentiel fiscal.

Les sommes disponibles pour la DSU et la DSR sont constituées par le solde qui subsiste de la dotation d'aménagement après l'affectation des attributions de la dotation des groupements, dont l'augmentation annuelle constitue une variable exogène.

Ce rapide rappel des règles de répartition de la DGF permet donc de comprendre que le montant des sommes disponibles pour la DSU et la DSR dépend, d'une part, de l'indexation de la masse globale de la DGF, mais aussi, d'autre part, des montants destinés à la dotation forfaitaire et à la dotation des groupements.

Il a déjà été indiqué que la DGF, pour 2002, bénéficie d'une indexation record de +4,068% par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2001. Cette hausse correspond à des recettes supplémentaires de l'ordre de 0,70 milliard d'euros (4,6 milliards de francs).

Une partie de cette marge, environ 91,47 millions d'euros, soit 600 millions de francs, sera consommée par la DGF des départements. S'agissant de la DGF des communes, la répartition concernera, tout d'abord, la dotation forfaitaire, dont la progression se situera, de par la loi, entre 50% et 55% du taux de croissance de l'ensemble des ressources de la DGF – c'est-à-dire entre + 2,03% et + 2,23% – selon le choix qu'effectuera le Comité des finances locales. La dotation forfaitaire sera également majorée au titre de la prise en compte de la dernière étape du lissage sur trois ans des variations de population constatées par le recensement général de 1999 (article L 2334-9 du code général des collectivités locales). Au total, la dotation

forfaitaire devrait donc « absorber » près de 0,30 milliard d'euros (2 milliards de francs) sur les 0,70 milliard d'euros (4,6 milliards de francs) disponibles.

S'agissant de la dotation des groupements, il a déjà été indiqué, lors de l'examen de l'article 22 du présent projet de loi de finances, que, même si elle bénéficie d'une majoration de 309,104 millions d'euros (2.027 millions de francs) pour le financement, dans les conditions de droit commun, des communautés d'agglomération, elle aura à supporter le coût supplémentaire des communautés d'agglomération créées en 2001 (environ 0,15 milliard d'euros, soit 1 milliard de francs), auquel s'ajoutera la croissance du financement des autres catégories d'EPCI (dont 17,38 millions d'euros [114 millions de francs] au titre de l'insuffisant provisionnement des garanties en faveur des communautés urbaines en 2001 ⁽¹⁾ et environ 60,98 millions d'euros [400 millions de francs] pour les dotations des autres catégories d'EPCI à fiscalité propre). Globalement, la dotation des groupements devrait donc augmenter, en 2002, de près de 0,23 milliard d'euros (1,5 milliard de francs).

En l'absence des majorations proposées par le présent projet de loi, les recettes disponibles pour les deux dotations de solidarité (DSU et DSR) n'auraient progressé, par rapport à la DSU et à la DSR au titre de 2001 retenues pour le calcul de la DGF pour 2002 - c'est-à-dire sans prendre en compte les deux abondements de la DSU et l'abondement de la DSR, d'un montant global de 0,15 milliard d'euros, soit 1 milliard de francs - que de l'ordre de 68,60 millions d'euros (450 millions de francs). Par rapport au montant effectivement mis en répartition en 2001 (prenant en compte les trois majorations précitées), il serait constaté une diminution de l'ordre de 15% de la DSU et de la première fraction de la DSR (pour la seconde fraction de la DSR, qui n'a pas fait l'objet d'abondements en 2001, une hausse de 11% devrait être enregistrée).

En raison de la majoration proposée par le présent article, la DSU pour 2002 pourrait connaître, néanmoins, une croissance d'environ 5%.

B.- Une DSU en forte augmentation depuis 1997

Cette progression de 5%, proposée par le présent article, vient s'ajouter à celles constatées ces dernières années : la DSU (comme la DSR ⁽²⁾) ont, en effet, fait l'objet d'une attention particulière depuis 1998, comme le montre le tableau suivant :

EVOLUTION DE LA DSU DE 1997 A 2001

	1997	1998	1999	2000	2001	2001/1997 (en %)
en millions d'euros	330,05	348,82	502,62	574,73	575,24	+ 74,3
en millions de francs	2.165	2.275	3.297	3.770	3.773	+ 74,3

Source : Direction générale des collectivités locales.

(1) Voir le commentaire de l'article 23 du présent projet de loi de finances.

(2) Voir le commentaire de l'article 25 du présent projet de loi de finances.

Ainsi, entre 1997 et 2001, la DSU a connu une croissance de près de 75% et la majoration prévue par le présent article devrait porter cette augmentation à environ 80% entre 1997 et 2002 ⁽¹⁾.

*
* *

La Commission a examiné un amendement de M. Edmond Hervé, tendant à majorer de 228,674 millions d'euros (1.500 millions de francs) le montant de la dotation de solidarité urbaine (DSU).

Votre **Rapporteur général** a fait valoir que la DSU avait progressé de 75% entre 1997 et 2001, ce qui paraît déjà très substantiel. Il a confirmé à **M. Augustin Bonrepaux** que la DSU progresserait de 5% dans le projet de loi de finances pour 2002, ainsi que la DSR fraction « bourgs-centre ».

M. Edmond Hervé a indiqué que cet amendement visait à rester fidèle aux orientations arrêtées lors du comité interministériel des villes du 30 juin 1998.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite *adopté* l'article 24 sans modification.

*
* *

Après l'article 24

La Commission a examiné un amendement présenté par **M. Edmond Hervé**, tendant à reconduire en 2002 le dispositif appliqué ces trois dernières années et visant à compenser intégralement, pour les communes et les groupements défavorisés, les pertes consécutives à la diminution de la DCTP.

Votre **Rapporteur général** a estimé que la reconduction de ce dispositif posait un certain nombre de difficultés, qui nécessitait une réflexion complémentaire.

Cet amendement a été retiré.

(1) Il importe de rappeler qu'une progression de la masse globale de la DSU n'implique pas une hausse de la dotation de toutes les dotations individuelles. La DSU est, en effet, répartie entre les communes éligibles en fonction d'un indice synthétique des ressources et des charges. Dès lors, les changements affectant le potentiel fiscal de la commune, le revenu imposable moyen de ses habitants, sa proportion de logements sociaux et sa proportion de bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement (APL), ainsi que leurs ayants droit, au sein de l'ensemble de ses logements, peuvent se traduire par un indice inférieur ou un indice correspondant à un classement plus bas au sein des communes éligibles. Une simple modification de l'écart à la moyenne nationale alors même que les valeurs propres de la commune n'ont pas été modifiées peut produire le même effet. Ainsi, en 2001, 550 des 687 communes éligibles ont vu leur dotation diminuer par rapport à 2000.

Article 25

Majorations de la dotation de solidarité rurale.

Texte du projet de loi :

I. Au titre de l'année 2002, le montant de la première fraction de la dotation de solidarité rurale, calculé conformément aux dispositions de l'article L. 2334-21 du code général des collectivités territoriales est majoré de 22,867 millions d'euros.

II. a) Les articles 5 et 6 de la loi du 13 novembre 1936 relative aux premières mesures de réforme des finances départementales et communales sont abrogés.

b) L'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« En 2002, le montant des crédits affectés à la dotation de solidarité rurale en application des dispositions précédentes est majoré de 1,5 million d'euros. En 2003, le montant de cette majoration n'est pas pris en compte pour la répartition, entre la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale, de l'augmentation du solde de la dotation d'aménagement telle qu'elle est prévue par l'alinéa précédent. ».

c) Il est inséré, après le premier alinéa de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, un alinéa ainsi rédigé :

« A compter de 2003, pour le calcul du montant de la dotation globale de fonctionnement, le montant de la dotation globale de fonctionnement de 2002, calculé dans les conditions prévues ci-dessus, est majoré d'un montant de 1,5 million d'euros. ».

III. Ces majorations ne sont pas prises en compte dans le montant de la dotation globale de fonctionnement pour l'application du I et du II de l'article 57 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998).

Exposé des motifs du projet de loi :

L'article prévoit deux majorations de la dotation de solidarité rurale :

1° La majoration exceptionnelle de la fraction bourgs-centre :

La dotation globale de fonctionnement progresse en 2002 de 4,07 %. En dépit de cette forte progression, la première fraction de la dotation de solidarité rurale devrait diminuer de l'ordre de 15 %, compte tenu de la forte progression de la dotation des groupements due au développement de l'intercommunalité.

Il est donc proposé de majorer la dotation de solidarité rurale en 2002, afin que celle-ci connaisse une progression d'environ 5%.

2° La majoration de la dotation de solidarité rurale au titre de la suppression de l'intervention de l'État dans l'achat par les communes d'imprimés d'état civil ainsi que dans l'abonnement des communes au *Journal officiel* :

Les articles 5 et 6 de la loi du 13 novembre 1936 relative à la réforme des finances communales et départementales prévoient la prise en charge par l'État des coûts de l'abonnement des communes chefs-lieux de canton au *Journal officiel* et de l'achat, par l'ensemble des communes, des feuillets des registres d'état civil.

Il est proposé de supprimer ces dispositions qui n'apparaissent plus adaptées aux exigences de simplification des procédures administratives.

Afin toutefois de ne pas pénaliser les petites communes rurales, il est prévu d'inscrire de façon pérenne sur la dotation globale de fonctionnement et plus particulièrement sur la dotation de solidarité rurale (DSR), les crédits précédemment inscrits sur le budget de l'État au titre de ces mesures, pour un total de 1,5 million €.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article propose deux majorations de la dotation de solidarité rurale (DSR) :

– la première, portant plus spécifiquement sur la première fraction de la DSR (dite « fraction bourgs-centre »), et visant à assurer une croissance de l'ordre de 5% de cette dernière en 2002 ;

– la seconde, tendant à compenser la suppression des dispositions prévoyant la prise en charge par l'Etat des coûts de l'abonnement des communes chefs-lieux de canton au Journal officiel et de l'achat, par l'ensemble des communes, des feuillets des registres d'état civil.

I.- Une majoration de la DSR « bourgs-centre » identique à celle effectuée en 2001, mais permettant une croissance de 5% de cette dotation

Le **I du présent article** propose de majorer la première fraction de la DSR de 22,867 millions d'euros (150 millions de francs).

Il a été rappelé, dans le commentaire de l'article 24 du présent projet de loi, que la DSR est constituée de deux fractions : la fraction « bourgs-centre » et la fraction « péréquation ». La première a été perçue par 4.028 communes en 2001, tandis que la seconde a bénéficié à 33.672 communes (sa fonction péréquatrice est donc peu perceptible...).

La « problématique » du I du présent article rejoint celle développée dans le commentaire de l'article précité, relatif à la DSU.

En effet, là aussi, l'abondement proposé pour 2002 correspond à celui qui avait été réalisé par la loi de finances pour 2001. Là encore, la pratique des abondements est habituelle (une majoration de 22,867 millions d'euros [150 millions de francs] avait également été décidée par l'article 65 de la loi de finances pour 2000). De la même façon, la simple reconduction de l'abondement accordé en 2001 (et en 2000) devrait permettre une croissance de 5% de la DSR « bourgs-centre », du fait des marges de manœuvre dégagées par la croissance de + 4,07% de la DGF (la fraction « péréquation » de la DSR progresserait, quant à elle, de + 11%).

Une particularité doit, néanmoins, être signalée, par rapport aux précédents abondements de la DSR « bourgs-centre » effectués en 2000 et 2001. Ces deux dernières majorations avaient été alimentées par le retour de fiscalité locale de La Poste et de France Télécom au Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP). Pour 2001, l'abondement est financé par un accroissement du prélèvement sur les recettes de l'Etat. Cette innovation vise à prendre en compte les difficultés du FNPTP ⁽¹⁾.

(1) Voir le commentaire de l'article 21 du présent projet de loi de finances.

En tout état de cause, grâce au présent dispositif, la DSR « bourgs-centre » devrait enregistrer une nouvelle progression de 5%, progression venant compléter les hausses constatées, là encore, depuis 1997 ⁽¹⁾.

EVOLUTION DE LA DSR DE 1997 A 2001

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2001/1997 (en %)
DSR 1 (bourgs-centre)	73,79	77,60	93,91	112,81	116,82	+ 58,2
DSR 2 (péréquation)	166,78	181,87	232,79	230,20	245,82	+ 47,3

EVOLUTION DE LA DSR DE 1997 A 2001

(en millions de francs)

	1997	1998	1999	2000	2001	2001/1997 (en %)
DSR 1 (bourgs-centre)	484	509	616	740	766	+ 58,2
DSR 2 (péréquation)	1.094	1.193	1.527	1.510	1.612	+ 47,3

II.- Une majoration de la DSR, au titre de la compensation d'une mesure de simplification administrative

Le **II du présent article** propose une majoration de 1,5 million d'euros (9,84 millions de francs) de l'ensemble de la DSR. Cette majoration vise à compenser aux communes rurales (et à elles seules, mais il convient de rappeler, qu'en 2001, 33.672 communes ont perçu la DSR) les conséquences de l'abrogation des articles 5 et 6 de la loi du 13 novembre 1936 relative aux premières mesures de réforme des finances départementales et communales, abrogation prévue par le **a du II du présent article**.

L'article 5 de la loi du 13 novembre 1936 précitée prévoit que l'Etat supporte les dépenses résultant du service de l'édition complète du *Journal officiel* à la mairie de chaque commune chef-lieu de canton. Cette disposition constituait une modalité de mise en œuvre de l'article 2 du décret du 5 novembre 1870 relatif à la promulgation des lois et décrets, aux termes duquel : « *les lois et décrets seront obligatoires, à Paris, un jour franc après la promulgation et partout ailleurs, dans l'étendue de chaque arrondissement, un jour franc après que le Journal officiel qui les contient sera parvenu au chef-lieu de cet arrondissement* ».

L'article 6 de ladite loi met également à la charge de l'Etat « *les frais de registre de l'état civil et ceux de table décennale des actes de l'état civil ainsi que tous les frais spéciaux résultant de l'application de la loi sur le recrutement* ».

Régulièrement, ces dernières années, et notamment lors des assises nationales des préfetures de novembre 2000, les préfets, qui, dans la pratique,

(1) Il importe d'observer également que la seconde fraction de la DSR devrait croître d'environ 27,44 millions d'euros (180 millions de francs) en 2002, soit + 11%.

gèrent les crédits concernés, destinés à supporter la prise en charge par l'Etat des frais de *Journal officiel* et d'imprimés d'état civil, ont dénoncé l'inadaptation de ce dispositif.

Afin de simplifier ces procédures administratives, il est donc proposé que les communes prennent, désormais, directement en charge les coûts de l'abonnement au *Journal officiel* des communes chefs-lieux de canton et de l'achat, par l'ensemble des communes, des registres d'Etat civil.

Le montant de la compensation, qui prend la forme d'une majoration de la DSR, est identique au montant des crédits précédemment inscrits sur le budget de l'Etat (au chapitre 37-10 du budget de l'Intérieur pour ce qui concerne les abonnements au *Journal officiel*, pour un montant de 0,18 million d'euros, soit 1,2 million de francs ; sur le budget de la Justice, pour le solde concernant les imprimés d'état civil). Il convient de noter, néanmoins, que cette somme ne sera pas individualisée au sein de la DSR et qu'il n'y aura donc pas de liaison, à l'avenir, entre l'évolution des coûts nets supportés par les communes au titre des dépenses concernées et celle de la DSR.

Il importe également de remarquer que le **b du II du présent article** prévoit une disposition, tendant à éviter qu'en 2003 le montant de cette majoration ne soit, au moins partiellement, absorbé par les communes bénéficiaires de la DSU. Dans ce but, la majoration ne sera pas prise en compte pour l'application de l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales, en vertu duquel il est attribué 45% au moins et 55% au plus de la croissance du solde de la dotation d'aménagement à la DSR.

Par ailleurs, si le **c du II du présent article** prévoit que cette majoration de 1,5 million d'euros (9,84 millions de francs) sera intégrée dans le montant de la DGF 2002 pour déterminer celui de la DGF 2003, le **III du présent article** propose que les deux majorations de la DSR au titre de 2002 ne soient pas prises en compte pour la mise en œuvre des mécanismes du contrat de croissance et de solidarité, dont il a déjà été indiqué qu'il était prorogé pour une année (voir le commentaire de l'article 21 du présent projet de loi de finances). Ainsi, ces majorations ne conduiront pas à une diminution supplémentaire de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), variable d'ajustement de l'enveloppe dite « normée » des dotations.

*
* *

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Michel Bouvard, tendant à majorer de 38,107 millions d'euros le montant de la première fraction de la DSR.

Elle a ensuite *adopté* l'article 25 sans modification.

*
* *

Article additionnel après l'article 25

Prolongation des modalités dérogatoires relatives au versement du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée au titre des dépenses résultant des intempéries de 1999.

Texte de l'article additionnel :

I. – Le premier alinéa du II de l'article 13 de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-656 du 13 juillet 2000) est ainsi rédigé :

« II. – Par dérogation au premier alinéa du II de l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales, les dépenses réelles d'investissement réalisées par les bénéficiaires du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée ouvrent droit, pour les travaux engagés en 1999, 2000 ou 2001 afin de réparer des dommages directement causés par les intempéries survenues les 12 et 13 novembre 1999 et du 25 au 29 décembre 1999, à des attributions du fonds au titre de l'exercice afférent à la réalisation desdits travaux. »

II. – Les pertes de recettes sont compensées par la revalorisation du tarif applicable à la tranche la plus élevée du patrimoine mentionnée à l'article 885 U du code général des impôts.

Observations et décision de la Commission :

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Gilbert Mitterrand, visant à prolonger le dispositif dérogatoire permettant aux collectivités locales de percevoir des attributions du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) au cours de l'exercice afférent à la réalisation des travaux intervenant en réparation de dommages causés par les intempéries de 1999.

1.- Une disposition nécessaire compte tenu des difficultés rencontrées pour réaliser les dépenses concernées en 2000

L'article 13 de la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-656 du 13 juillet 2000) a prévu une dérogation à la règle de versement décalé (en $n + 2$) du FCTVA, prévue par le II de l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales, pour les dépenses intervenant en réparation des dommages directement causés par les intempéries survenues les 12 et 13 novembre 1999 (inondations) et du 25 au 29 décembre 1999 (tempêtes).

Aux termes du dispositif adopté en 2000, les dépenses concernées sont les dépenses réelles d'investissement réalisées par les bénéficiaires du FCTVA en 1999 ou en 2000, dès lors qu'elles interviennent en réparation de dommages directement causés par ces intempéries.

Or, le critère tenant à la réalisation des dépenses au plus tard en 2000 a soulevé des difficultés pratiques : les procédures de passations des marchés publics, les appels d'offres parfois infructueux, aboutissent, en effet, à des allongements des délais de réalisations des travaux et donc du paiement effectif de la dépense. Dès lors, certaines dépenses engagées en 2000 ne seront réalisées qu'en 2001, voire ultérieurement, ce qui les exclurait du bénéfice de l'article 13 précité (les attributions du FCTVA afférentes à ces dépenses ne seraient donc versées que deux ans après leur réalisation).

Ces difficultés ont une ampleur certaine puisque le FCTVA n'a vu son montant majoré, en 2000, que de 6,10 millions d'euros (40 millions de francs), du fait de la dérogation adoptée, alors qu'un montant de 76,22 millions d'euros (500 millions de francs) avait été prévu (cette prévision étant, d'ailleurs, probablement surévaluée).

Le présent amendement propose de ne plus se référer à la date de réalisation des dépenses, mais à celle de leur engagement (en repoussant, en outre, d'une année la période de référence). Ainsi, toute dépense répondant, par ailleurs, aux autres critères fixés par l'article 13 de la loi de finances rectificative pour 2000 précitée, pourrait donner lieu à une attribution du FCTVA l'année même de sa réalisation, à condition qu'elle ait été engagée en 1999, 2000 ou 2001.

II.- Une mesure n'alourdissant pas les pertes de recettes pour l'Etat

Le versement des attributions du FCTVA au titre de l'exercice afférent à la réalisation des travaux ne constitue qu'une opération de trésorerie, puisqu'en tout état de cause, les dépenses visées auraient été éligibles à ce fonds deux ans plus tard.

La mesure proposée n'a donc pas pour objet d'étendre le champ de l'éligibilité au FCTVA et de peser sur le prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit de ce fonds.

Ce point est important car le Gouvernement, prenant prétexte de la hausse des attributions versées par le FCTVA, a proposé, dans une note d'orientation sur la réforme des ressources des collectivités locales, diffusée en juillet dernier, une globalisation des dotations d'équipement, aboutissant à la fusion de la dotation globale d'équipement (DGE) et du FCTVA.

Si le regroupement de la DGE et du FCTVA a souvent été préconisé (rapport du Conseil des impôts en 1989, rapport « Delafosse » en 1994), il convient de rappeler que, dans son rapport d'information de 1999 sur le FCTVA et l'éligibilité des travaux des collectivités locales (n° 1782), M. Gérard Saumade, Rapporteur spécial du budget des collectivités locales, jugeait que : *« Le FCTVA serait ainsi transformé en une subvention de l'Etat à enveloppe fermée, dont l'évolution serait entièrement maîtrisée par l'Etat et susceptible d'être remise en cause à l'occasion de chacune des loi de finances. Cette évolution serait inacceptable, d'autant plus qu'elle favoriserait outrancièrement l'encadrement des investissements des collectivités locales et irait ainsi à l'encontre de leur libre administration »*.

On peut ajouter que le Parlement a déjà écarté, en 1995, une disposition figurant dans le projet initial de loi d'orientation pour le développement et l'aménagement du territoire (article 21), prévoyant d'examiner les conditions *« d'un regroupement en une dotation unique de la dotation globale d'équipement et du FCTVA »*, d'étudier la possibilité pour cette nouvelle dotation de fonctionner *« selon le mécanisme du taux de concours »* et d'apporter ainsi *« une contribution modulée aux collectivités territoriales selon les objectifs de la politique de développement du territoire »*.

Le présent amendement, constituant une simple opération de trésorerie (la charge supportée par le FCTVA, du fait de la présente disposition, aurait, en tout état de cause, été supportée par le fonds deux ans plus tard) ne saurait donner un argument supplémentaire à la proposition du Gouvernement.

*
* *

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° I-50**).

*
* *

Après l'article 25

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Pierre Méhaignerie, tendant à maintenir l'éligibilité à la dotation de développement rural en faveur des communautés d'agglomération dont 80% des communes ont chacune une population de moins de 3500 habitants.

M. Pierre Méhaignerie a rappelé que la philosophie de la coopération intercommunale visait à créer des entités suffisamment importantes, proches du « pays ». De ce fait, il faut éviter que la perte de la dotation de développement rural n'incite les petites communautés de communes à s'abstenir de s'intégrer au sein d'une communauté d'agglomération.

Votre **Rapporteur général** a remarqué que l'intégration au sein d'une communauté d'agglomération apportait le bénéfice d'une DGF importante et que conserver la dotation de développement rural n'était donc pas justifié.

M. Pierre Méhaignerie a fait valoir que la condition posée par cet amendement, à savoir que 80% des communes membres de la communauté d'agglomération ont chacune une population de moins de 3500 habitants, constitue un critère très sélectif.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Article 26

Evaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes.

Texte du projet de loi :

Le montant du prélèvement effectué sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes est évalué pour l'exercice 2002 à 16,87 milliards €.

Exposé des motifs du projet de loi :

La contribution au budget des Communautés européennes est évaluée à 16,87 milliards €.

Ce montant prend en compte les conclusions du Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999, mises en œuvre :

- en ce qui concerne les dépenses, à travers les perspectives financières pour la période 2000-2006 ;

- en ce qui concerne les ressources propres, par la décision du 29 septembre 2000 qui se substituera à celle du 31 octobre 1994, après l'accomplissement, dans chaque État membre, des procédures parlementaires nécessaires à sa ratification, et prendra effet rétroactivement au 1^{er} janvier 2002, quelle que soit sa date d'entrée en vigueur.

L'évaluation de la contribution française tient compte, par ailleurs, des dernières données connues, tant en matière de dépenses que de recettes communautaires (adoption en première lecture du projet de budget communautaire pour 2002 par le Conseil Budget du 20 juillet dernier), ainsi que d'une évaluation du solde disponible à l'issue de l'exercice 2001 et de la non-consommation de l'intégralité des réserves du budget communautaire.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet d'évaluer le montant du prélèvement sur les recettes de l'Etat opéré au profit du budget communautaire. En 2002, il atteindrait 16,87 milliards d'euros (110,66 milliards de francs), soit 1,7 milliard d'euros (11,15 milliards de francs) de plus qu'en loi de finances initiale pour 2001 (+ 11,2%) et 2,17 milliards d'euros (14,23 milliards de francs) de plus que dans les prévisions révisées pour 2001 (+ 14,8%).

Le calcul de ce prélèvement est lié à l'évolution des crédits pour paiement du budget communautaire. Il convient donc, en premier lieu, de procéder à l'examen des modifications apportées par le Conseil en première lecture à l'avant-projet de budget présenté par la Commission européenne ⁽¹⁾.

Toutefois, l'ampleur de la progression prévue pour 2002 ne s'explique pas par la décision en première lecture du Conseil, ce dernier ayant procédé à d'importantes économies. Le brusque effet de ressaut du prélèvement communautaire en 2002 résulte donc avant tout de la mise en œuvre, pour la

(1) S'agissant de ce dernier, on se reportera utilement au rapport de votre Rapporteur général n° 3227 sur la proposition de résolution n° 3221 de M. Gérard Fuchs, Rapporteur de la délégation pour l'Union européenne, sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2002 (n° E 1739), au rapport n° 3220 de M. Gérard Fuchs ainsi qu'à la résolution adoptée par l'Assemblée nationale sur cet avant-projet (T.A. n° 704).

première fois, de la décision 2000/597/CE, Euratom du Conseil du 29 septembre 2000 relative au système de ressources propres des Communautés européennes.

I.- Des corrections significatives apportées à l'avant-projet de budget pour 2002

A.- Un projet de budget plus réaliste

• L'avant-projet de budget pour 2002 présenté par la Commission européenne se caractérisait par une progression élevée des dépenses.

Le total des crédits pour engagements s'élevait à 100,33 milliards d'euros, soit une progression de 3,5% par rapport au budget 2001 (y compris le budget rectificatif et supplémentaire n° 1).

Les crédits pour paiements devaient connaître, quant à eux, une progression beaucoup plus rapide : avec +4,3% ils atteignaient 97,77 millions d'euros. Si l'on compare les crédits pour paiements prévus pour 2002 au budget voté en 2001 (hors BRS n° 1/2001), la croissance s'établissait même à 5,6%.

Or, ce sont bien entendu les crédits pour paiements qui constituent l'indicateur le plus pertinent, ne serait-ce que parce que c'est leur montant qui, *in fine*, détermine les contributions de chacun des Etats membres.

Malgré ses affirmations concernant la rigueur observée en matière de détermination des montants demandés, la Commission devait malgré tout concéder que « *selon les prévisions économiques d'avril 2001, cet accroissement des paiements est plus élevé que l'accroissement total des dépenses publiques des Etats membres qui s'élève en moyenne à 3,8% pour les quinze Etats membres* ».

Pour la France, le programme pluriannuel de finances publiques à l'horizon 2004 a retenu pour le budget général un taux de progression cumulé des dépenses en volume sur trois ans limité à 1%. Même en prenant en compte l'inflation, il apparaît clairement que ces objectifs de maîtrise des dépenses sont très nettement plus ambitieux que ceux affichés par la Commission européenne pour le budget communautaire.

Le manque de rigueur de l'avant-projet de budget communautaire posait un problème important en ceci que les marges disponibles sous les plafonds sont, dans l'ensemble, faibles, alors même que, comme il a été vu précédemment, ces plafonds ont été calculés sur la base d'hypothèses de croissance optimistes qui ne sont malheureusement plus guère de mise. Ainsi, la marge sous le plafond des crédits pour engagements atteignait seulement 510,7 millions d'euros. En ce qui concerne les crédits pour paiements, si la marge semblait plus grande, avec 2,47 milliards d'euros, elle n'en était pas moins mal répartie. Ainsi, le plafond de la rubrique 5 (dépenses administratives) était dépassé de 5 millions d'euros si l'on prend en considération les revendications des différentes institutions.

Comme le notait votre Rapporteur général dans son rapport précité, la faiblesse des marges disponibles soulève une double difficulté.

D'une part, elle tend à rendre plus difficiles les discussions entre le Parlement européen et le Conseil pour la suite de la procédure d'élaboration du budget.

D'autre part, et surtout, elle limite les capacités de réaction ultérieures du budget en cas d'événement exceptionnel. La confirmation du ralentissement économique et les incertitudes liées aux conséquences des attentats du 11 septembre dernier soulignent la nécessité de disposer de marges moins ténues.

Lors de l'examen de l'avant-projet en première lecture, le 20 juillet dernier, le Conseil avait déjà présente à l'esprit cette nécessité.

• Ainsi, l'exposé des motifs du projet de budget précise que le Conseil a porté une attention particulière aux trois points suivants :

– respecter chacun des plafonds annuels de dépenses fixés par les perspectives financières 2000-2006 ;

– dégager, dans la mesure du possible, des marges suffisantes sous les plafonds des différentes rubriques, à l'exception des rubriques 2 (actions structurelles) et 7 (aide pré-adhésion) ;

– financer de manière appropriée les différentes priorités de l'Union européenne.

Ces principes ont servi de guide aux modifications apportées aux différentes rubriques du budget. De façon générale, le Conseil a ainsi insisté sur la nécessité d'une croissance limitée et maîtrisée du volume des crédits pour paiements en tenant compte notamment de la capacité d'exécution, du rythme probable des paiements entraînés par les restes à liquider et des contraintes exercées sur les budgets nationaux. Par ailleurs, l'effort de modération des dépenses doit être réparti également entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires.

Enfin, le Conseil a demandé l'inclusion, dans une lettre rectificative, d'une estimation de l'excédent disponible au titre de l'exercice 2001.

Au total, le Conseil a procédé à d'importantes économies, ramenant la croissance des dépenses communautaires à un niveau plus compatible avec celle prévue pour les budgets des Etats membres.

Il a ainsi diminué de 1,35 milliard d'euros (8,86 milliards de francs) les crédits pour engagements et de 2,21 milliards d'euros (14,50 milliards de francs) les crédits pour paiements. Au total, la progression des crédits pour engagements est ramenée à 2,1% (+ 3,5% dans l'avant-projet de budget), tandis que celle des crédits pour paiements est de 2% (contre + 4,3% dans l'avant-projet de budget). L'effort de réduction des dépenses a été plus prononcé qu'en 2001, le Conseil ayant alors réduit de 1,39 milliard d'euros (9,12 milliards de francs) les crédits pour paiements.

Le tableau ci-après détaille les modifications apportées à l'avant-projet de budget pour 2002. Il fait nettement apparaître l'approche différenciée du Conseil selon les rubriques des perspectives financières.

**LES MODIFICATIONS APORTEES A L'AVANT-PROJET DE BUDGET
PAR LE CONSEIL EN PREMIERE LECTURE**

(en millions d'euros)

Intitulé des rubriques	Projet de budget 2002 (première lecture)		Variation par rapport à l'APB 2002		Variation, en %, par rapport au budget 2001		Marge restante sous les plafonds
	Enga- gements	Paiements	Enga- gements	Paiements	Enga- gements	Paiements	
1. Agriculture							
. Dépenses de marché	40.420	40.420	- 1.200	- 1.200	2,3%	2,3%	1.565
. Développement rural	4.595	4.595	0	0	2,2%	2,2%	0
Total	45.021	45.021	- 1.200	- 1.200	2,3%	2,3%	1.565
2. Actions structurelles	33.638	32.075	0	- 375,00	2,8%	1,6%	0
3. Politiques internes	6.447	3.992	- 42,87	- 64,92	3,4%	2,4%	110,84
4. Actions extérieures	4.772	4.167	- 53,20	- 129,41	- 3,2%	- 4,7%	100,41
5. Administration	5.125	5.125	- 59,07	- 59,07	4,3%	4,3%	53,45
6. Réserves	676,00	676,00	0	0	- 26,2%	- 26,2%	0
7. Aide pré-adhésion	3.328	2.540	0	- 380,00	2,7%	20,9%	0
Total général	99.009	95.598	- 1.355	- 2.208	2,1%	2,00%	
<i>dont :</i>							
. dépenses obligatoires	42.143	42.241	- 1.200	- 1.200	1,8%	1,8%	
. dépenses non obligatoires	56.866	53.383	- 154,57	- 1.007	2,3%	2,1%	

Source : Conseil des Communautés européennes.

B.- Un traitement individualisé des rubriques du budget communautaire

• Outre les réserves (rubrique 6), qui n'ont fait l'objet d'aucune modification, deux rubriques ont été largement préservées.

Ainsi, aussi bien les actions structurelles (rubrique 2) que l'aide préadhésion (rubrique 7) ont vu leurs dotations en crédits pour engagements maintenues exactement au niveau prévu dans l'avant-projet de budget.

S'agissant des actions structurelles, on notera qu'en acceptant les crédits pour engagements, le Conseil respecte les conclusions du Conseil européen de Berlin. Le Conseil a toutefois souhaité réduire de 375 millions d'euros (2.459,84 millions de francs) les crédits pour paiements demandés dans l'avant-projet de budget, pour les programmes d'initiative communautaire, en raison du retard prévisible dans leur mise en œuvre.

De même, s'agissant des dépenses liées aux instruments de préadhésion, le Conseil a procédé à une baisse de 380 millions d'euros (2.492,64 millions de francs). Cette décision va dans le bon sens. Votre Rapporteur général avait estimé dans son rapport précité que si la priorité politique que représente cette rubrique est indéniable, les propositions de la Commission européenne semblaient manifestement surévaluées et qu'un rythme de progression des crédits pour paiements plus modéré pouvait permettre de faire face à la montée en puissance de ces programmes.

On notera qu'à l'issue de la première lecture par le Conseil, la croissance des crédits pour paiements de la rubrique 7 reste tout de même de 20,9%, soit le taux de progression le plus important de toutes les rubriques.

- Les autres rubriques ont été davantage mises à contribution, ne serait-ce que parce que le Conseil a procédé pour celles-ci à des réductions des crédits pour engagements.

Les **politiques internes** (rubrique 3) ont vu leurs crédits pour engagements réduits de 42,9 millions d'euros (281,41 millions de francs), tandis que ceux pour paiements étaient diminués de 64,9 millions d'euros (425,72 millions de francs). On notera toutefois que la croissance des crédits pour paiements de la rubrique reste supérieure à la moyenne, avec + 2,4%.

Le Conseil a, en effet, adopté une approche différenciée pour les différents chapitres de cette rubrique.

Il a tout d'abord accepté les montants proposés en crédits pour engagements pour les programmes pluriannuels en codécision. En revanche, il a souhaité limiter les crédits pour engagements et les crédits pour paiements pour les lignes budgétaires ne reposant pas sur des programmes pluriannuels ainsi que pour les agences, la croissance des crédits étant dans ces cas déterminée sur la base de l'évolution prévisible des prix (+ 2%).

Il est ainsi parvenu à dégager une marge de 110 millions d'euros (721,55 millions de francs) sous le plafond de la rubrique 3, « *afin de permettre la mise en place ultérieure d'éventuelles actions communautaires relevant de cette rubrique* ».

S'agissant des **actions extérieures** (rubrique 4), les crédits pour engagements ont été baissés de 53,2 millions d'euros (348,97 millions de francs) et ceux pour paiements de 129,4 millions d'euros (848,81 millions de francs), conduisant à une diminution de ces derniers de 4,7% par rapport à 2001 (- 2,1% dans l'avant-projet de budget).

Le Conseil a accepté les crédits proposés par la Commission pour les accords internationaux de pêche, ainsi que ceux destinés à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Il a, par ailleurs, procédé à des diminutions de faible ampleur sur un nombre limité de lignes budgétaires (- 50 millions d'euros pour MEDA,

- 20 millions d'euros pour la coopération avec les Balkans et - 237 millions d'euros pour la coopération avec l'Asie).

De ce fait, il a pu constituer une marge de 100 millions d'euros (655,96 millions de francs), permettant au Parlement européen de pouvoir fixer ses propres priorités.

En ce qui concerne les **dépenses administratives** (rubrique 5), le Conseil a procédé à une baisse de 59,1 millions d'euros (387,67 millions de francs), aussi bien pour les crédits pour engagements que pour les crédits pour paiements, ramenant la progression de ces derniers à 4,3% (contre 5% dans l'avant-projet de budget). Il a notamment procédé à la suppression des lignes budgétaires relatives à la mise en œuvre d'un régime de cessation définitive de fonctions de fonctionnaires pour les institutions autres que la Commission, en l'absence de décision sur ce régime.

S'agissant des emplois nouveaux demandés par la Commission, les 78 emplois demandés pour les délégations extérieures ont été acceptés dès maintenant dans le cadre du soutien à la réforme de la Commission, notamment en matière de déconcentration. Pour les 239 autres emplois demandés, le Conseil a indiqué qu'il prendrait position lorsqu'une décision relative au règlement concernant la cessation définitive de fonctions de fonctionnaires de la Commission aura été prise.

La délégation du Parlement européen et le Conseil ont reconnu que cette rubrique était soumise à l'heure actuelle à de fortes tensions et qu'il convenait d'examiner en détail la programmation pluriannuelle des dépenses des institutions afin d'assurer, en tout état de cause, le respect du plafond des perspectives financières. Les deux institutions ont formulé à ce propos la déclaration commune suivante :

« Le Conseil et le Parlement européen demandent aux secrétaires généraux des institutions d'élaborer, à l'attention de l'autorité budgétaire, un rapport comprenant une analyse pluriannuelle de la rubrique 5, en vue d'une discussion lors de la session du Conseil "Budget" de novembre. Il conviendrait que ce rapport mette en évidence les économies d'échelle résultant d'un renforcement de la coopération interinstitutionnelle (mise en commun de ressources et de moyens humains et matériels, par la recherche et l'étalonnage des meilleures pratiques existant dans les diverses institutions), ainsi que les propositions destinées à réaliser les économies nécessaires au respect du plafond de la rubrique 5, y compris dans le cadre de la préparation de l'élargissement ».

Au total, la marge sous le plafond de la rubrique 5 a été portée à 53,4 millions d'euros (350,28 millions de francs), alors que, dans l'avant-projet de budget présenté par la Commission européenne, le plafond de la rubrique était dépassé de 5 millions d'euros (32,80 millions de francs).

La principale mesure de réduction de crédits concerne les **dépenses agricoles** (rubrique 1). Si les demandes concernant le développement rural ont été acceptées, les dépenses de marché ont été réduites de 1,2 milliard d'euros (7,87 milliards de francs).

D'une part, le Conseil a modifié l'avant-projet de budget en opérant une réduction linéaire d'un montant total de 200 millions d'euros sur l'ensemble des lignes budgétaires de la sous-rubrique 1a, à l'exception de celles concernant les conséquences de l'ESB et de la fièvre aphteuse, celles relatives aux organisations communes de marchés en cours de négociation, à savoir le riz et la viande ovine et caprine, et enfin, celles relatives à l'apurement des comptes.

D'autre part, il n'a pas retenu l'inscription de la réserve d'un milliard d'euros (6,56 milliards de francs) proposée par la Commission pour les conséquences des crises de l'ESB et de la fièvre aphteuse.

En conclusion, le Conseil a fait savoir qu'il reprendra l'examen des dépenses agricoles sur la base de la lettre rectificative que la Commission lui présentera en automne. Le Conseil et la délégation du Parlement européen ont adopté sur ce point la déclaration commune suivante :

« Le Conseil et le Parlement européen font observer qu'une marge suffisante sous le plafond de la sous-rubrique 1a des perspectives financières, qui est établie dans le projet de budget, doit être maintenue afin de faire face aux besoins entraînés par les crises de l'ESB et de la fièvre aphteuse. Le Conseil et le Parlement européen demandent à la Commission de présenter une analyse détaillée de ces besoins. Ils invitent la Commission à couvrir ces besoins, d'une part, en utilisant les crédits restant disponibles en 2001 et, d'autre part, en inscrivant les crédits nécessaires en 2002 dans le cadre de la lettre rectificative d'automne ».

II.- La contribution française au budget communautaire

A.- Une évaluation révisée permettant une économie de 472,7 millions d'euros (3,1 milliards de francs)

La loi de finances initiale pour 2001 avait évalué à 15,17 milliards d'euros (99,5 milliards de francs) le montant du prélèvement opéré au profit des Communautés européennes. L'évaluation révisée pour 2001, associée au présent projet, a ramené ce montant à 14,7 milliards d'euros (96,4 milliards de francs), soit une diminution de 3,1%.

Selon les informations fournies à votre Rapporteur général par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les principaux facteurs de variation de la contribution par rapport à la prévision en 2001 sont les suivants :

- L'évolution du montant des dépenses à financer par rapport à celui retenu lors de l'élaboration du projet de loi de finances 2001 (- 100 millions d'euros [655,96 millions de francs] soit une réduction de la contribution française de près de 17 millions d'euros [111,51 millions de francs]). Cet écart résulte de deux mouvements de sens contraire : si le montant arrêté par le Parlement en décembre 2000 est inférieur à celui estimé en juillet 2000, principalement en raison de la restitution anticipée d'une partie du solde 2000, trois budgets rectificatifs et supplémentaires destinés à financer les besoins liés à l'ESB, à l'extension des

missions du Conseil ou à l'aide aux Balkans sont venus majorer le budget communautaire de 1.186 millions d'euros (7.779,65 millions de francs) au premier semestre 2001.

- Un solde 2000 très supérieur à l'estimation faite lors de l'élaboration de la loi de finances initiale, impliquant une réduction du prélèvement communautaire de 1,3 milliard d'euros (8,53 milliards de francs) par rapport à la loi de finances initiale. L'exécution 2000 du budget communautaire s'est traduite par une sous-consommation exceptionnelle des crédits principalement imputable aux difficultés rencontrées pour la programmation des fonds structurels. Le solde constaté s'établit à 11,6 milliards d'euros (76,09 milliards de francs) et se traduit pour la France par une réduction de près de 1,7 milliard d'euros (11,15 milliards de francs) de sa contribution normalement due au titre de 2001 (contre une réduction de 0,4 milliard d'euros, soit 2,62 milliards de francs, déjà prévue en loi de finances initiale).

- La révision des prévisions concernant le recouvrement des ressources propres traditionnelles et les assiettes des ressources PNB et TVA de l'année en cours (+ 183 millions d'euros, soit 1.200,40 millions de francs). L'ajustement à la hausse de l'assiette TVA française pour 2001 associé à une révision à la baisse des assiettes allemandes et britanniques se traduit notamment par d'importants transferts de charges, au détriment de la France.

- Les régularisations au titre des années antérieures concernant la correction britannique et l'assiette TVA. La Commission a procédé dans le cadre du BRS 3/2001 à des ajustements des montants dus par les Etats membres au titre du financement de la correction britannique. Le calcul de la correction britannique pour les années 1997, 1998 et 2000 laisse en effet apparaître un déficit de 2.076 millions d'euros (13.617,67 millions de francs) en défaveur du Royaume-Uni. Le financement de ce déficit coûte près de 457 millions d'euros (2.997,72 millions de francs) à la France, ce qui diminue d'autant le gain procuré par le solde exceptionnellement élevé constaté en 2000.

B.- Une augmentation très sensible en 2002, liée à l'application de la nouvelle décision sur les ressources propres

Comme l'indique le tableau ci-après, l'évaluation du prélèvement communautaire pour 2002 a été fixée à 16,87 millions d'euros (110,66 millions de francs), soit une progression très importante par rapport à l'évaluation révisée (+ 14,8%).

**ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES
AU PROFIT DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES**

(en millions d'euros)

	Estimations en loi de finances initiale	Estimations révisées	Versements effectués	Pourcentage d'évolution annuelle
1982	3.931,6	4.214,6	4.127,4	+ 26,5
1983	4.163,3	4.396,6	4.557,4	+ 10,5
1984	4.731,1	4.796,0	4.955,9	+ 8,7
1985	5.148,9	5.418,8	5.795,6	+ 16,9
1986	6.503,4	7.064,4	6.977,1	+ 20,4
1987	7.063,8	7.543,3	7.624,7	+ 9,2
1988	8.349,6	9.850,9	9.830,0	+ 29
1989	9.831,7	9.366,1	9.331,7	- 5,1
1990	9.680,5	9.177,4	8.557,2	- 8,3
1991	10.785,7	11.538,1	11.391,4	+ 33,2
1992	12.843,8	11.738,5	11.069,7	- 2,8
1993	12.726,4	11.891,0	11.737,3	+ 6
1994	13.842,3	13.842,3	12.582,5	+ 7,2
1995	13.415,5	12.653,2	11.924,8	- 5,2
1996	13.567,9	12.378,8	12.261,1	+ 2,8
1997	13.263,0	13.415,5	13.390,9	+ 9,2
1998	13.949,0	13.949,0	13.960,0	+ 4,2
1999	14.482,6	14.253,9	13.892,5	- 0,5
2000	15.016,2	14.360,7	14.659,8	+ 5,5 ^(c)
2001	15.168,6	14.696,0	-	+ 2,5
PLF 2002	16.870,0	-	-	+ 14,8

(a) Dont une avance intergouvernementale remboursable de 1.569 millions de francs.

(b) Dont une avance intergouvernementale non remboursable de 2.959 millions de francs.

(c) Estimation révisée 2001 / Versements effectifs 2000.

(d) Evaluation proposée 2002 / Estimation révisée 2001.

(en millions de francs)

	Estimations en loi de finances initiale	Estimations révisées	Versements effectués	Pourcentage d'évolution annuelle
1982	25.790	27.646	27.074	+ 26,5
1983	27.310	28.840	29.895	+ 10,5
1984	31.034	31.460	32.509 ^(a)	+ 8,7
1985	33.775	35.545	38.017 ^(b)	+ 16,9
1986	42.660	46.340	45.767	+ 20,4
1987	46.336	49.481	50.015	+ 9,2
1988	54.770	64.618	64.481	+ 29
1989	64.492	61.438	61.212	- 5,1
1990	63.500	60.200	56.132	- 8,3
1991	70.750	75.685	74.723	+ 33,2
1992	84.250	77.000	72.613	- 2,8
1993	83.480	78.000	76.992	+ 6
1994	90.800	90.800	82.536	+ 7,2
1995	88.000	83.000	78.222	- 5,2
1996	89.000	81.200	80.428	+ 2,8
1997	87.000	88.000	87.839	+ 9,2
1998	91.500	91.500	91.572	+ 4,2
1999	95.000	93.500	91.129	- 0,5
2000	98.500	94.200	96.162	+ 5,5
2001	99.500	96.399	-	+ 2,5
PLF 2002	110.660	-	-	+ 14,8

(a) Dont une avance intergouvernementale remboursable de 1.569 millions de francs.

(b) Dont une avance intergouvernementale non remboursable de 2.959 millions de francs.

(c) Estimation révisée 2001 / Versements effectifs 2000.

(d) Evaluation proposée 2002 / Estimation révisée 2001.

Le Conseil ayant procédé à une diminution des crédits pour paiements par rapport à l'avant-projet de budget, la principale explication de ce brusque ressaut réside dans la mise en œuvre, pour la première fois, de la nouvelle décision sur le système de ressources propres de l'Union européenne.

On rappellera que cette dernière traduit les conclusions du Conseil européen de Berlin. Elle a pour objet de permettre d'« améliorer l'équité du cadre financier de l'Union ». De fait, la modification du système des ressources propres vise largement à satisfaire la demande, exprimée par l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède et l'Autriche, d'un rééquilibrage de leurs contributions nettes au budget de l'Union, qu'ils jugent excessives.

Les principales caractéristiques de la nouvelle décision sont les suivantes.

S'agissant tout d'abord des ressources propres traditionnelles (droits de douane et agricoles ; cotisations sur la production de sucre et d'isoglucose), la proposition de décision les maintient mais le pourcentage de celles-ci retenu par les Etats membres au titre de leurs frais de perception passe de 10 à 25% à compter de l'exercice 2001.

L'impact de cette nouvelle règle se fait sentir sur la ligne de recettes non fiscales 640 « Remboursement par les Communautés européennes des frais d'assiette et de perception des impôts et taxes perçus au profit de son budget », dont les recettes passent de 172,27 millions de francs (26,26 millions d'euros) en loi de finances initiale pour 2001, à 187,05 millions d'euros (1.226,97 millions de francs) dans l'évaluation révisée pour 2001 et, surtout à 745 millions d'euros (4.886,88 millions de francs) en 2002 (soit une croissance de près de 300% par rapport à la loi de finances initiale pour 2001).

S'agissant ensuite de la ressource fondée sur la TVA, la nouvelle décision prévoit, d'une part, de maintenir l'assiette de la TVA écrêtée à 50% du PNB des Etats membres et, d'autre part, de ramener le taux d'appel maximal de cette ressource – actuellement fixé à 1% - à 0,75% en 2002 et 2003, puis à 0,5% à partir de 2004.

Rappelons que la ressource TVA, créée en 1970, résulte de l'application d'un taux uniforme à l'assiette de la TVA de chaque Etat membre, écrêtée et harmonisée selon des règles communautaires. Le taux d'appel ne peut excéder le taux maximal fixé dans la décision sur les ressources propres et prend en compte le montant brut de la compensation en faveur du Royaume-Uni.

Conformément au vœu exprimé par le Conseil européen de Berlin, les deux dispositions envisagées par la Commission sont de nature à limiter la part de la ressource TVA dans le financement de l'Union et ainsi accroître l'équité du système de financement communautaire. En effet, la ressource fondée sur la TVA est généralement considérée comme régressive dans la mesure où les contributions à la ressource TVA représentent une part supérieure du PNB des Etats les moins prospères par rapport à celui des Etats plus riches. Les réformes successives du système des ressources propres, en 1988 et 1994, avaient d'ailleurs déjà conduit à

réduire le poids de la ressource TVA dans le financement de l'Union au profit de la ressource PNB, permettant ainsi de mieux prendre en compte la capacité contributive de chaque Etat membre. La nouvelle décision conforte cette tendance, puisque la ressource PNB représenterait désormais 60,6% des recettes de l'Union européenne (47,5% dans le budget 2001).

Le tableau ci-après récapitule le financement, par type de ressources, des dépenses prévues par le projet de budget communautaire pour 2002.

En outre, l'évaluation proposée intègre un ajustement de 635 millions d'euros (4.165,33 millions de francs) au titre du report de solde de l'exercice 2001 et de la sous-exécution probable des réserves en 2001. La Commission constate en effet à la fin de chaque exercice le montant des crédits non consommés et la différence entre les prévisions de recettes et leur exécution (notamment en ce qui concerne les ressources propres traditionnelles). Les crédits non consommés et l'éventuel trop perçu sur les recettes, qui se traduisent par un excédent budgétaire en fin d'exercice, sont restitués aux Etats membres sous la forme d'une moindre contribution au titre des recettes de l'exercice suivant.

Il convient toutefois de garder présent à l'esprit que la France reste un des principaux bénéficiaires des dépenses de l'Union européenne.

Ainsi, deux catégories de dépenses constituent la plus grande part des versements de l'Union européenne à la France en 1999 : les dépenses au titre du FEOGA-Garantie représentent 74% des dépenses du budget communautaire en France et les dépenses au titre des fonds structurels constituent 22,3% de ces mêmes dépenses.

Même s'il demeure négatif et place la France parmi les contributeurs nets au budget de l'Union européenne, le solde budgétaire de la France reste proche de l'équilibre.

Le solde budgétaire, qui retrace la différence entre les paiements effectués par la France et les dépenses effectuées par l'Union européenne sur le territoire national, doit toutefois être considéré avec précaution car il ne permet pas d'établir un bilan exhaustif des coûts et bénéfices pour la France de l'appartenance à l'Union. Il fournit un aperçu comptable partiel de l'écart entre les flux financiers de la France vers l'Union et les dépenses de l'Union sur le territoire français. En effet, la répartition des dépenses du budget communautaire entre les Etats membres présente un certain nombre de difficultés, certaines catégories de dépenses (actions extérieures, aides de pré-adhésion, dépenses administratives), ne se prêtant pas à une répartition par Etats membres. La Cour des comptes européenne ne répartit, de ce fait, qu'environ 90% des dépenses budgétaires.

RECAPITULATION DU FINANCEMENT DES DEPENSES

(en euros)

Etats membres	Prélèvements agricoles nets (75%)	Cotisations nettes dans le secteur du sucre et de l'isoglucose (75%)	Droits de douane nets (75%)	Total des ressources propres traditionnelles nettes (75%)	Ressources propres « TVA » au taux uniforme	Ressources propres « PNB », réserves exclues	Ressources propres « PNB », réserves	Correction en faveur du Royaume-Uni, ressources propres « TVA » et « PNB »	Total du financement
Belgique.....	20.02	36.45	1.02	1.07	627.95	1.65	20.04	254.01	3.67
Danemark.....	6.67	20.47	243.52	270.67	380.32	1.16	13.77	174.56	2.00
Allemagne.....	132.45	169.72	2.58	2.88	5.67	13.35	158.06	330.20	22.44
Grèce.....	6.22	5.32	165.75	177.30	389.35	885.79	10.44	132.42	1.55
Espagne.....	28.95	23.77	754.35	807.07	1.82	4.19	49.57	627.48	7.52
France.....	41.62	165.45	1.15	1.36	4.07	9.46	111.66	1.41	16.42
Irlande.....	975.00	5.85	168.75	175.57	301.12	685.00	8.08	102.41	1.27
Italie.....	61.65	60.45	1.16	1.28	2.62	7.87	92.94	1.17	13.07
Luxembourg.....	225.00	0	21.45	21.67	58.18	132.35	1.56	19.78	233.56
Pays-Bas.....	156.37	22.42	1.35	1.53	1.22	2.86	33.85	70.67	5.74
Autriche.....	9.00	16.65	205.20	230.85	573.03	1.34	15.90	33.22	2.20
Portugal.....	20.40	2.17	137.85	160.42	345.42	785.77	9.27	117.47	1.41
Finlande.....	5.17	4.42	99.82	109.42	319.33	889.56	10.45	132.99	1.46
Suède.....	13.12	10.72	318.22	342.07	573.87	1.52	17.98	37.57	2.45
Royaume-Uni.....	338.40	34.27	2.42	2.79	4.56	10.37	122.41	- 4.62	13.22
Total.....	841.27	578.17	11.82	13.22	23.55	57.36	676.00	0	94.8

Source : Conseil des Communautés européennes.

Le tableau ci-après récapitule l'évolution du solde budgétaire de la France.

EVOLUTION DU SOLDE BUDGETAIRE FRANÇAIS

(en millions d'euros)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Paiements en France	9.050	10.526	9.925	10.150	11.951	12.201	11.866	12.830
Ressources propres versées par la France	10.493	11.546	12.551	11.877	12.411	13.186	13.584	13.994
Solde	- 1.443	- 1.020	- 2.626	- 1.727	- 460	- 985	- 1.718	- 1.164

Source : Cour des comptes européenne.

EVOLUTION DU SOLDE BUDGETAIRE FRANÇAIS

(en millions de francs)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Paiements en France	59.364,	69.046,	65.103,	66.579,	78.393,	80.033,	77.835,	84.159,
Ressources propres versées par la France	68.829,	75.736,	82.329,	77.908,	81.410,	86.494,	89.105,	91.794,
Solde	- 9.465,	- 6.690,	- 17.225,	- 11.328,	- 3.017,	- 6.461,	- 11.269,	- 7.635,

Il apparaît que la France est un pays structurellement contributeur net, le niveau tendanciel du solde français étant compris entre -0,46 et 2,63 milliards d'euros. En 1999, notre solde s'établit à -1.164 millions d'euros (7.635,34 millions de francs), ce qui place la France au septième rang des contributeurs nets, derrière l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Italie, la Belgique et la Suède. A titre de comparaison, la France se plaçait au sixième rang des contributeurs nets en 1997 et au septième en 1996. La France se place au deuxième rang des contributeurs en volume, puisqu'elle finance 17% du budget communautaire (derrière l'Allemagne, qui finance 25,5% du budget communautaire), et occupe également la deuxième position des bénéficiaires, en recevant 16,9% de l'ensemble des crédits communautaires (derrière l'Espagne, qui reçoit 17% des crédits communautaires).

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 26 sans modification.

*
* *

TITRE II
DISPOSITIONS RELATIVES A L'EQUILIBRE
DES RESSOURCES ET DES CHARGES

Article 27

Équilibre général du budget.

Texte du projet de loi :

I. Pour 2002, les ressources affectées au budget évaluées dans l'état A annexé à la présente loi, les plafonds des charges et l'équilibre général qui en résulte, sont fixés aux montants suivants :

(en millions d'euros)	Ressources	Dépenses ordinaires civiles	Dépenses civiles en capital	Dépenses militaires	Dépenses totales ou plafonds des charges	Soldes
A. Opérations à caractère définitif						
Budget général						
Montants bruts	298.968	281.766				
<i>A déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	<i>62.660</i>	<i>62.660</i>				
Montants nets du budget général	236.308	219.106		12.022	37.607	268.735
Comptes d'affectation spéciale	9.977	3.354	6.616			9.970
Totaux pour le budget général et les comptes d'affectation spéciale	246.285	222.460	18.638	37.607	278.705	
Budgets annexes						
Aviation civile	1.418	1.128	290			1.418
Journaux officiels	170	151	19			170
Légion d'honneur	18	17	1			18
Ordre de la Libération	1	1	»			1
Monnaies et médailles	183	176	7			183
Prestations sociales agricoles	15.368	15.368	»			15.368
Totaux des budgets annexes	17.158	16.841	317			17.158
Solde des opérations définitives (A)						-32.420
B. Opérations à caractère temporaire						
Comptes spéciaux du Trésor						
Comptes d'affectation spéciale	»				7	
Comptes de prêts	1.217					843
Comptes d'avances	55.693					54.797
Comptes de commerce (solde)						-186
Comptes d'opérations monétaires (solde)						-533
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (solde)						»
Solde des opérations temporaires (B)						1.982
Solde général (A+B)						-30.438

II. Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie est autorisé à procéder, en 2002, dans des conditions fixées par décret :

1. à des emprunts à long, moyen et court terme libellés en euros pour couvrir l'ensemble des charges de trésorerie ou pour renforcer les réserves de change ;

2. à des conversions facultatives, à des opérations de pension sur titres d'État, à des opérations de dépôts de liquidités sur le marché interbancaire de la zone euro et auprès des États de la même zone, des rachats, des échanges d'emprunts, à des échanges de devises ou de taux d'intérêt, à l'achat ou à la vente d'options ou de contrats à terme sur titres d'État.

III. Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie est autorisé à donner, en 2002, la garantie de refinancement en devises pour les emprunts communautaires.

IV. Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie est, jusqu'au 31 décembre 2002, habilité à conclure, avec des établissements de crédit spécialisés dans le financement à moyen et long terme, des investissements, des conventions établissant pour chaque opération les modalités selon lesquelles peuvent être stabilisées les charges du service d'emprunts qu'ils contractent en devises étrangères.

Exposé des motifs du projet de loi :

Le détail des évaluations de recettes brutes du budget général figure dans l'annexe relative aux voies et moyens. Les recettes des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor font l'objet d'un développement dans l'annexe propre à chaque budget ou aux comptes spéciaux du Trésor. Pour l'évaluation des dépenses brutes, les renseignements traditionnels figurent à l'«Exposé général des motifs», dans les «Analyses et tableaux annexes» ainsi que dans les fascicules propres à chaque budget.

Le montant des remboursements et dégrèvements d'impôts est déduit, dans la présentation de l'équilibre donné ci-dessus, des recettes brutes comme des dépenses brutes du budget général.

Par ailleurs, le projet d'article autorise le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, comme chaque année, à émettre des emprunts afin d'assurer la trésorerie de l'État. Les nouvelles émissions sont libellées en euros depuis le 1^{er} janvier 1999.

Le projet de texte l'autorise également à effectuer des opérations de liquidités, de rachats, d'échanges de taux d'intérêt et de devises, d'achat ou de vente d'options, de contrats à terme sur titres d'État, ainsi qu'à donner la garantie de refinancement en devises pour les emprunts communautaires, et à effectuer des opérations de gestion active de la dette. Il est également proposé d'autoriser le ministre de l'économie et des finances à procéder à des opérations de pension sur titres d'État.

Enfin, depuis 1974, l'octroi par l'État d'une garantie de change aux établissements de prêts à long terme est prévu chaque année dans la loi de finances. Cette garantie, dont l'étendue actuelle a été définie par la loi de finances rectificative pour 1981, permet aux établissements d'émettre des emprunts en devises sans que leur équilibre financier soit mis en cause par des variations de taux de change.

Observations et décision de la Commission :

L'article d'équilibre comprend les principales dispositions dont la présence en première partie du projet de loi de finances est requise par l'article 31 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Son premier volet est le **tableau d'équilibre**, figurant au paragraphe I, qui «*fixe les plafonds des grandes catégories de dépenses et arrête les données générales de l'équilibre financier*».

Un deuxième volet, constituant les paragraphes II à IV, est relatif aux diverses autorisations qu'il est demandé d'accorder, pour l'année 2002, au ministre chargé de l'économie, des finances et de l'industrie. La principale d'entre elles est **l'autorisation générale d'emprunt** figurant au paragraphe II.

Enfin, **l'état A**, annexé au présent article et soumis au vote en même temps que celui-ci, dresse un tableau des «*voies et moyens qui assurent l'équilibre financier*». Il présente l'évaluation, pour 2002, de chaque ligne de recettes du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor. L'annexe budgétaire des «*voies et moyens*» ne donne de justification détaillée de ces évaluations que pour les recettes du budget général.

I.- Le tableau d'équilibre

La structure du tableau d'équilibre est quasiment inchangée depuis 1974. Elle n'a pas été affectée par la réforme des documents budgétaires intervenue en 1996. On doit se réjouir d'y voir de nouveau portée une ligne retraçant les totaux relatifs aux budgets annexes. L'intégration au tableau d'équilibre d'une ligne similaire, retraçant les totaux relatifs aux opérations temporaires des comptes spéciaux du Trésor, serait également utile, sans alourdir outre mesure la présentation de l'ensemble du tableau.

Le tableau d'équilibre est un instrument synthétique qui permet d'appréhender l'ensemble des conditions de réalisation de l'équilibre financier. Ainsi, il témoigne des choix politiques opérés par le Gouvernement.

En 2002, le budget de l'État reflète les effets du plan global d'allègement et de réforme des impôts 2001-2003, qui vise à alléger la charge des prélèvements obligatoires, à renforcer l'efficacité du système fiscal et à améliorer la justice sociale. En recettes comme en dépenses, il confirme également les engagements formulés par le Gouvernement : utilisation des stabilisateurs automatiques afin d'amortir les chocs conjoncturels – même si ces chocs devraient être plus modérés en France que chez nos principaux partenaires – et mobilisation des crédits au profit des secteurs prioritaires que sont l'éducation, la sécurité, la justice et, bien sûr, l'emploi. L'assainissement durable des finances de l'État s'appuie sur le respect d'une norme de progression des dépenses pour le budget général, qui permet d'éviter une « crispation » en matière de déficit particulièrement inopportune dans une période de ralentissement économique.

A.– Des recettes fiscales solides, complétées par un recours accru aux recettes non fiscales

• **En 2002, les ressources effectives du budget général atteindraient 236,31 milliards d'euros** (1.550,1 milliards de francs) dans le texte proposé par le Gouvernement. Il s'agit du domaine où peut le mieux s'exprimer l'initiative parlementaire en matière d'amendement : ces dernières années, les masses déplacées au cours des débats successifs dans les deux assemblées ont approché le milliard d'euros.

Les ressources effectives du budget général sont obtenues après déduction :

– des **prélèvements sur recettes**, qui ne figurent pas dans le tableau d'équilibre mais sont retracés dans l'état A annexé. En progression de 4,8 milliards d'euros (31,28 milliards de francs), soit + 10,2%, par rapport à l'évaluation initiale pour 2001 et de 5,3 milliards d'euros (34,77 milliards de francs), soit + 11,4%, par rapport à l'évaluation révisée pour 2001, ils s'élèveraient en 2002 à **51,61 milliards d'euros** (338,52 milliards de francs). Ce montant se partage entre les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales, à hauteur de 34,74 milliards d'euros (227,86 milliards de francs) – soit + 9,8% par rapport à l'évaluation révisée pour 2001 – et le prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes, à

hauteur de 16,87 milliards d'euros (110,66 milliards de francs) – soit + 14,8% par rapport à l'évaluation révisée pour 2001 ;

– des **remboursements et dégrèvements** d'impôts et de produits non fiscaux, pour un montant de **62,66 milliards d'euros** (411,02 milliards de francs) en 2002. Le présent projet de loi de finances retient une progression de 2,44 milliards d'euros (16,01 milliards de francs) par rapport à l'évaluation révisée pour 2001, soit seulement + 4,1%. Cependant, il convient de noter que l'évaluation révisée pour 2001 traduit une sensible augmentation du niveau attendu des remboursements et dégrèvements par rapport à l'évaluation initiale pour 2001, à hauteur de 4,2 milliards d'euros (27,55 milliards de francs). En l'état actuel des estimations, les remboursements et dégrèvements devraient donc augmenter de 7,2% entre l'année 2000 (résultats d'exécution) et l'année 2001 (évaluation révisée), puis de 4,1% entre l'année 2001 (évaluation révisée) et l'année 2002 (prévision initiale). Il apparaît qu'une nouvelle fois, le cadrage prévisionnel retenu par le Gouvernement table sur un ralentissement des remboursements et dégrèvements, phénomène plus probable aujourd'hui que dans le passé du fait du ralentissement de la croissance.

Les recettes avant prélèvements se décomposent en deux masses bien distinctes par leur nature et par leur importance.

♦ Évaluées à **250,4 milliards d'euros** (1.642,52 milliards de francs), les **recettes fiscales nettes** connaîtraient une hausse modeste (5,43 milliards d'euros, soit 35,62 milliards de francs) par rapport à l'évaluation révisée pour 2001.

L'« effet de l'évolution spontanée », au sens de la méthode classique d'évaluation des recettes – soit + 10,938 milliards d'euros (+ 71,75 milliards de francs) – est calibré sur la base d'une moindre élasticité des recettes fiscales au PIB. Les travaux de la direction de la prévision montrent, en effet, que les recettes fiscales amplifient plus les évolutions du PIB pendant les périodes de croissance que pendant les périodes de ralentissement. Ainsi, dans la loi de finances initiale pour 2001, une augmentation du PIB de un point générerait une augmentation des recettes fiscales de 1,4 point. Dans le cadrage du présent projet de loi de finances, le Gouvernement a retenu l'hypothèse prudente qu'un point de croissance du PIB générerait à peine plus d'un point de croissance des recettes fiscales : la progression spontanée des recettes fiscales, évaluée à 4,5% dans le fascicule des voies et moyens, doit être mise en regard de l'hypothèse de croissance du PIB en valeur en 2002, soit 4,2%.

L'évolution tendancielle des recettes fiscales est modérée sous l'influence de deux facteurs. En premier lieu, l'effet sur l'année 2002 de mesures décidées antérieurement, à hauteur de 2,22 milliards d'euros (14,56 milliards de francs) traduit en particulier l'impact du plan triennal d'allègement des impôts décidé par le Gouvernement.

En second lieu, les aménagements de droits proposés par le présent projet minorent les recettes fiscales de 3,29 milliards d'euros (21,59 milliards de francs). Mise à part la classique indexation du barème de l'impôt sur le revenu – qui compte pour 977 millions d'euros (soit 6,41 milliards de francs), la contribution la plus

importante à la diminution des recettes due aux aménagements de droits provient du doublement de la prime pour l'emploi. Le coût de ce dispositif est partagé entre une diminution, des recettes de l'impôt sur le revenu (350 millions d'euros, soit 2,3 milliards de francs) et une augmentation des remboursements d'impôt sur le revenu (717 millions d'euros, soit 4,7 milliards de francs).

Par ailleurs, le transfert d'une nouvelle fraction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance, au profit des organismes de sécurité sociale, réduit les recettes fiscales de 760 millions d'euros, soit près de 5 milliards de francs. Enfin, des ajustements de la fiscalité pesant sur la gazole pèsent sur les recettes à hauteur de 340 millions d'euros, soit 2,2 milliards de francs.

♦ Les **ressources non fiscales** sont évaluées à **37,52 milliards d'euros** (246,08 milliards de francs), dont 2,72 milliards d'euros de « recettes d'ordre » venant en atténuation des charges de la dette (17,82 milliards de francs). La majeure partie de la progression par rapport à l'évaluation révisée pour 2001 vient de leur « évolution spontanée » (3,18 milliards d'euros, soit 20,87 milliards de francs).

Il convient de noter que les modifications de périmètre auxquelles le Gouvernement propose de procéder dans le présent projet n'affectent le volume des recettes non fiscales que dans des proportions limitées, à hauteur de 41,65 millions d'euros (273,21 millions de francs). Elles concernent la réintégration au budget général de la subvention versée aux Haras nationaux (37,35 millions d'euros, soit 245 millions de francs) et la majoration du prélèvement effectué sur les salaires des conservateurs des hypothèques, qui résulte de la réintégration au budget général de certains frais de la direction générale des impôts jusqu'ici supportés par les conservateurs des hypothèques (4,3 millions d'euros, soit 28,21 millions de francs).

• **La structure de l'état A serait inchangée**, alors que quatre lignes de recettes avaient été créées dans la loi de finances initiale pour 2001.

• **Les recettes à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale s'élèveraient, en 2002, à 9,98 milliards d'euros (65,45 milliards de francs)** et s'inscriraient en baisse de 2,52 milliards d'euros (16,56 milliards de francs) par rapport à leur niveau voté en loi de finances initiale pour 2001.

La totalité de cette diminution est imputable au compte d'affectation spéciale n° 902-33 « Fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'État », créé par la loi de finances initiale pour 2001, qui recueillerait en 2002 une recette de 2,48 milliards d'euros (16,25 milliards de francs), tirée de la vente des licences de téléphonie mobile dites « de troisième génération », alors que la loi de finances initiale pour 2001 avait prévu une recette de 4,95 milliards d'euros (32,5 milliards de francs). Pour sa part, le compte d'affectation spéciale n° 902-24, qui recueille et utilise le produit des opérations de mise sur le marché de titres d'entreprises détenues par l'État, verrait ses recettes diminuer d'environ 150 millions d'euros (983,94 millions de francs).

Les ressources des budgets annexes, sans influence sur l'équilibre budgétaire, augmenteraient de 837,6 millions d'euros (5,5 milliards de francs), soit + 5,1% par rapport à leur évaluation en loi de finances initiale pour 2001.

En définitive, le présent article propose de fixer à 246,29 milliards d'euros (1.615,53 milliards de francs) le montant total des ressources définitives nettes du budget de l'État, hors budgets annexes. Ceci représente une diminution de 97,6 millions d'euros (640,2 millions de francs) par rapport à la loi de finances initiale pour 2001.

B. – Une évolution des plafonds de dépenses qui conjugue maîtrise des dépenses et redéploiements budgétaires

Le projet de loi de finances pour 2002 propose de fixer à 268,74 milliards d'euros (1.762,82 milliards de francs) le plafond des dépenses nettes du budget général. Les deux années précédentes, pour apprécier l'évolution des dépenses nettes du budget général, il fallait tenir compte des nombreux changements de périmètre proposés par le Gouvernement – qui visaient à clarifier le contenu du budget de l'État ainsi que ses relations avec les autres administrations publiques. Ceux-ci rendaient peu pertinente une comparaison directe entre les montants inscrits à ce titre dans les tableaux d'équilibre des projets de loi de finances successifs. Dans le projet de loi de finances pour 2002, l'impact global des modifications de périmètre est beaucoup plus limité, puisqu'il serait ramené à 98,8 millions d'euros, soit 648,1 millions de francs.

Une fois corrigée des modifications de périmètre, la progression des dépenses, entre 2001 et 2002, s'élève à 4,92 milliards d'euros (32,27 milliards de francs) en valeur absolue, soit + 1,9% en valeur relative⁽¹⁾. La progression en volume des dépenses du budget général, à périmètre constant, est donc en ligne avec le cadrage général défini dans le programme de stabilité remis par la France aux institutions de la Communauté européenne, compte tenu d'une évolution prévisionnelle de l'indice des prix égale à 1,5%.

Parmi les **dépenses ordinaires civiles**, la charge nette de la dette progresserait de 300 millions d'euros, soit un peu moins de 2 milliards de francs en 2002 (+ 0,8%). Cette modération bienvenue a sa source dans la diminution des taux d'intérêt – essentiellement à court et moyen terme – qui exerce une influence bénéfique non seulement sur la charge des titres émis pour financer le déficit de l'année considérée, mais aussi sur celle des émissions effectuées pour refinancer les titres arrivés à échéance. Les opérations de rachat de titres effectuées en 2001 auront également pour conséquence de diminuer la charge d'intérêt en 2002.

(1) *Votre Rapporteur général rappelle que la norme de progression de 0,5% en volume ou 2% en valeur pour le budget général, telle que fixée par le Gouvernement, s'entend du budget général exprimé en termes nets de recettes d'ordre venant en atténuation des charges de la dette. Or, dans le projet de loi de finances pour 2002, les recettes d'ordre sont inférieures de 100 millions d'euros (656 millions de francs) à celles prévues dans la loi de finances initiale pour 2001. Il s'ensuit que la comparaison entre les deux budgets exprimés en termes de charge brute est légèrement plus favorable que lorsqu'ils sont exprimés en termes de charge nette, puisque, dans ce dernier cas, on défalque du montant total des crédits du budget général en 2002 une somme inférieure à celle défalquée des crédits du budget général en 2001.*

Les charges civiles directes de personnels (rémunérations, pensions et charges sociales) s'accroîtraient de 4,25 milliards d'euros (27,89 milliards de francs), soit + 5,1% par rapport à la loi de finances initiale pour 2001. L'analyse des « mesures nouvelles », dans les différents fascicules budgétaires, suggère que l'effet en année pleine des revalorisations du point « fonction publique » accordées en 2000 et 2001 ainsi que des attributions différenciées de points d'indice en 2001 majorerait les crédits de rémunérations et charges sociales d'environ 980 millions d'euros (6,4 milliards de francs), alors que l'impact des mesures prévues pour 2002 y contribuerait à hauteur d'environ 260 millions d'euros (1,7 milliard de francs). Par ailleurs, une provision globale de 445 millions d'euros (2,9 milliards de francs) est inscrite sur un chapitre réservoir du budget des Charges communes.

Les dépenses d'intervention reculeraient de 226 millions d'euros (1.482,5 millions de francs), soit - 0,3% par rapport à la loi de finances initiale pour 2001. Si l'on prend en compte les modifications du périmètre du budget, le recul se limite à 100 millions d'euros (- 0,1% par rapport à la loi de finances initiale pour 2001). L'ensemble des redéploiements de crédits auxquels le Gouvernement propose de procéder sur le titre IV du budget général est décrit de façon détaillée dans le volume 2 du tome I du présent rapport. Par conséquent, votre Rapporteur général évoquera simplement ici quelques mouvements notables : la majoration des crédits de rémunération de l'enseignement privé - ces rémunérations étant indexées sur le point « fonction publique » (218 millions d'euros, soit 1,43 milliard de francs) ; l'augmentation des subventions à la SNCF, dans le cadre d'une nouvelle étape de la régionalisation ferroviaire (540 millions d'euros, soit 3,54 milliards de francs) ; la diminution de la subvention de l'État au budget annexe des prestations sociales agricoles (560 millions d'euros, soit 3,67 milliards de francs) ; la diminution des crédits du contrat initiative-emploi, liée à la réforme du régime de ce dispositif proposée par l'article 68 du présent projet (300 millions d'euros, soit 1,97 milliard de francs).

Les crédits de **dépenses civiles en capital** reculent de 1,6% par rapport à la loi de finances initiale pour 2001 (200 millions d'euros, soit 1,31 milliard de francs).

Les crédits de **dépenses militaires** augmentent de près de 300 millions d'euros (1,97 milliard de francs) soit + 0,8% par rapport à la loi de finances initiale pour 2001. Cette progression se répartit de façon inégale entre les crédits de dépenses ordinaires, qui progressent de 620 millions d'euros (4,07 milliards de francs, soit + 2,5%) pour être portés à 24,96 milliards d'euros (165,38 milliards de francs), et les crédits de dépenses en capital. Ceux-ci reculent de 320 millions d'euros (2,11 milliards de francs, soit 2,5%) et s'établissent ainsi à 12,4 milliards d'euros (81,31 milliards de francs).

Le plafond des charges définitives nettes serait fixé 278,71 milliards d'euros (1.828,18 milliards de francs), en hausse de 4,7%, soit 5 milliards d'euros (32,89 milliards de francs) par rapport à la loi de finances initiale pour 2001.

Les charges définitives des comptes d'affectation spéciale s'inscrivent en nette diminution par rapport à la loi de finances initiale pour 2001. En effet, les crédits inscrits sur ces comptes s'établiraient à 9,97 milliards d'euros (65,4 milliards

de francs), reculant de 2,52 milliards d'euros (16,55 milliards de francs). Ce recul est entièrement imputable au recul des recettes attendues sur le compte d'affectation spéciale n° 902-33 « Fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'État », déjà évoqué ci-avant.

Votre Rapporteur général rappelle qu'au titre des effets de structure, la modification de l'objet des dépenses du compte d'affectation spéciale n° 902-19 « Fonds national des courses et de l'élevage », proposée par l'article 37 du présent projet, majorerait les crédits du budget général de 31,9 millions d'euros (209 millions de francs).

Le **plafond des charges des opérations temporaires** serait fixé à 55,65 milliards d'euros (365,02 milliards de francs), en diminution de 531,3 millions d'euros (3,49 milliards de francs) par rapport à la loi de finances initiale pour 2001, soit -0,95%. Le plafond des charges des comptes d'avances se replie de 842,3 millions d'euros (5,53 milliards de francs) alors que le plafond des charges des comptes de prêts est majoré de 310 millions d'euros (2,03 milliards de francs).

C. – Une pause nécessaire dans la réduction du déficit

Le déficit des opérations à caractère définitif s'élèverait à 32,4 milliards d'euros (212,53 milliards de francs), traduisant une dégradation par rapport aux 29,8 milliards d'euros (195,48 milliards de francs) prévus dans la loi de finances initiale pour 2001. Compte tenu de l'excédent prévu pour les opérations temporaires (1,98 milliard d'euros, soit 12,99 milliards de francs), **le déficit général du budget de l'État s'établirait, en 2002, à 30,44 milliards d'euros**, soit 199,67 milliards de francs. Le déficit serait majoré de 7% par rapport à la loi de finances initiale pour 2001. Cependant, compte tenu du ralentissement économique que connaît actuellement la France, avec ses partenaires de la zone euro, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a d'ores et déjà indiqué que l'exécution du budget 2001 se traduirait par un déficit plus élevé que les prévisions initiales, sans toutefois que celui-ci soit précisément chiffré à la date de rédaction du présent rapport.

Dans ces conditions, le déficit prévu dans le projet de loi de finances pour 2002 serait inférieur au résultat d'exécution pour l'année 2001, replaçant ainsi le budget de l'État sur la voie d'un retour progressif et raisonné vers l'équilibre.

Déterminé selon les principes de la comptabilité nationale, le déficit budgétaire s'établirait, en 2002, à 2,4% du PIB. Pour l'ensemble des administrations publiques, le déficit serait plus faible : il se stabiliserait à 1,4% du PIB.

Votre Rapporteur général approuve le souci de pragmatisme qui a guidé le Gouvernement dans l'élaboration du présent projet de loi de finances. Loin de céder à une quelconque tentation démagogique, il a décidé de laisser jouer les stabilisateurs automatiques tout en respectant ses engagements relatifs à l'allègement des impôts. Il a également choisi de faire du déficit une variable d'ajustement, une fois fixé le taux normatif d'évolution des dépenses, afin d'éviter le caractère pro-

cyclique d'un pilotage des finances publiques par le déficit qui aggraverait probablement les conséquences du ralentissement.

II.- Les autorisations d'opérations de trésorerie

A.- Paragraphe II : les autorisations relatives à la dette de l'État

• Un usage constant sous la V^e République veut que, grâce à une interprétation « souple » de l'article 31 de l'ordonnance organique de 1959, ni le tableau d'équilibre ni les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances ne comportent d'évaluation du « *montant des ressources d'emprunt et de trésorerie* ».

Assurément, il n'apparaît ni opportun ni réaliste de prétendre effectuer une prévision de l'ensemble des besoins de trésorerie, c'est-à-dire des mouvements de fonds à très court terme. L'incertitude sur les montants nécessaires à l'équilibre quotidien de la trésorerie, l'interdiction du découvert non financé et les délais d'adoption des lois de finances ne permettraient, en aucun cas, la détermination *a priori* d'un plafond pour ces ressources.

En matière de ressources d'emprunt, l'article 15 de l'ordonnance organique tempère le caractère absolu des dispositions de l'article 31. Le deuxième alinéa de cet article 15 dispose que « *les émissions d'emprunt sont faites conformément aux autorisations générales données chaque année par les lois de finances* ». Le paragraphe II, alinéa 1, du présent article a pour objet d'accorder au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, pour l'année 2002, une telle autorisation générale. Celle-ci porte sur le court, le moyen et le long terme, et les emprunts peuvent avoir deux objets : la couverture de l'ensemble des charges de trésorerie et le renforcement des réserves de change.

En l'attente de l'entrée en vigueur, en 2006, des dispositions de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, l'autorisation d'emprunt demandée au Parlement doit mentionner expressément que ceux-ci seront libellés en euros. Votre Rapporteur général rappelle que la loi organique précitée prévoit expressément que l'évaluation des ressources et des charges de trésorerie fera l'objet d'un vote, dans le cadre de l'article d'équilibre. A cette fin, celui-ci inclura, en plus du classique tableau d'équilibre, un tableau de financement qui précisera, en particulier, le contenu du programme d'émission d'emprunts de l'État.

Même s'il n'a en lui-même aucune portée juridique, celui-ci constitue le cadre général conçu par le ministre chargé du budget pour assurer la couverture du besoin de financement. Il est publié dans les tout derniers jours de décembre ou les tout premiers de janvier. Ce programme d'émission a longtemps été écarté des informations fournies au Parlement dans le cadre du débat budgétaire. Votre Rapporteur général se réjouit de constater que, comme l'année précédente, et suite à sa demande expresse, une évaluation des ressources d'emprunt a été portée à sa connaissance, sous la forme d'un tableau de financement de l'État. La règle de droit,

telle qu'elle est écrite dans la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, érigera donc en obligation absolue ce qui n'est encore qu'une heureuse pratique.

Par ailleurs, il convient de remarquer – pour s'en réjouir – que le fascicule budgétaire des Charges communes contient pour la première fois un tableau décrivant « *la projection pour 2002 du besoin de financement de l'État et du programme d'emprunt* ». Il s'agit là, dans le cadre de la présentation d'un quasi « programme » au sens de la nouvelle loi organique, d'une anticipation qui mérite d'être soulignée et appréciée à sa juste valeur.

Pour autant, le tableau de financement présenté ci-après ne saurait constituer un engagement du Gouvernement sur le montant ou la nature des ressources d'emprunt qui y sont portées, pour l'année 2002.

• Depuis la loi de finances pour 1991, l'autorisation générale d'emprunt est complétée par un ensemble d'autorisations relatives à des opérations dites « de gestion active » de la dette de l'État. Ces opérations, réalisées sur le marché secondaire de la dette, sont énumérées au paragraphe II, alinéa 2, du présent article.

La politique de modernisation de la dette de l'État, engagée à partir du milieu des années 1980, a rendu nécessaire des interventions du Trésor sur les marchés. La concentration des émissions sur un faible nombre de lignes, très liquides mais « pesant » parfois plus de 15 milliards d'euros (100 milliards de francs), a pour corollaire des charges d'amortissement variant de façon considérable d'année en année, ou de mois en mois. La gestion active de la dette permet de lisser l'échéancier des titres à amortir et d'optimiser le profil de trésorerie de l'État.

TABLEAU DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT ^(a)

	en milliards d'euros		en milliards de francs	
	LFI 2001	PLF 2002	LFI 2001	PLF 2002
I.- Besoin de financement				
Déficit budgétaire.....	28,4	30,5	186,29	200,07
Amortissement de la dette à long terme.....	15,2	17,2	99,71	112,82
Amortissement de la dette à moyen terme.....	36,5	46,0	239,42	301,74
Amortissement des engagements de l'État.....	1,2	1,5	7,87	9,84
Total Besoin de financement.....	81,3	95,2	533,29	624,47
II.-Ressources de financement				
Produit des émissions à moyen et long terme.....	80,1	89,0	525,42	583,80
Rachat de dette à moyen et long terme.....	- 2,1	0,0	- 13,78	0,00
Financement à moyen et long terme.....	78,0	89,0	511,65	583,80
Variation nette de titres à court terme (BTF) ^(a)	6,4	11,4	41,98	74,78
Variation des dépôts des correspondants.....	- 5,2	- 5,2	- 34,11	- 34,11
Variation du compte courant du Trésor.....	0,0	0,0	0,00	0,00
Recettes UMTS.....	2,1	0,0	13,78	0,00
Ressources totales nettes de financement.....	81,3	95,2	533,29	624,47

(a) BTF : Bons du Trésor à taux fixe et intérêt précompté.

Depuis la loi de finances initiale pour 2000, la liste traditionnelle des autorisations accordées au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a été complétée par la mention d'« *opérations de dépôts de liquidités sur le marché interbancaire de la zone euro et auprès des États de la même zone* ».

En effet, le Trésor a souhaité élargir la palette des instruments dont il dispose pour gérer au plus près la liquidité de l'État et notamment le niveau de son compte courant auprès de la Banque de France. La pratique des prises en pension de titres détenus par d'autres agents financiers, notamment les spécialistes en valeurs du Trésor⁽¹⁾, procure déjà un moyen souple et sûr de placer des liquidités excédentaires sur le marché afin d'en obtenir une rémunération supérieure à celles procurée par leur maintien sur le compte courant à la Banque de France.

Cependant, il peut survenir des occasions où les opérations de pension ne peuvent satisfaire aux besoins du Trésor. Il semble, par exemple, qu'elles soient difficiles à conclure à certains moments de la journée. Le dépôt de liquidités sur le marché interbancaire permettrait de retrouver une souplesse intrajournalière.

Dans la même perspective, le présent article inclut à nouveau une autorisation accordée au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie pour effectuer des opérations de dépôt auprès d'autres États de la zone euro. Les politiques de modernisation de la dette conduites par les États européens – où la France a le plus souvent été à l'avant-garde – conduit à des tensions beaucoup plus fortes qu'auparavant sur les trésoreries des États. Le remboursement de lignes arrivées à échéance, dont le principal s'élève parfois à une dizaine ou une quinzaine de milliards d'euros, peut se conjuguer avec le versement, le même jour, d'une grande partie des intérêts dus dans l'année sur la dette de l'État. Ainsi, en France, les mois d'avril et octobre voient des sorties de trésorerie particulièrement importantes, notamment le 25 de chaque mois pour ce qui est des dépenses budgétaires (versements d'intérêts).

Les États de la zone euro ont, depuis quelques années, engagé un lent rapprochement de leurs calendriers d'émission, dans un cadre coopératif très informel. Ce mouvement a pour corollaire naturel une coordination renforcée en matière de gestion de trésorerie. Certains États, notamment la Belgique, se sont montrés intéressés par des opérations d'ajustement coopératif des trésoreries des États, les excédents temporaires des uns pouvant aider à financer, par l'intermédiaire de prêts et dépôts, les besoins temporaires des autres dus, par exemple, à une échéance très lourde.

La disposition incluse dans le présent article vient en complément d'une innovation introduite par le décret n° 99-309 du 21 avril 1999. Celui-ci a autorisé le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à « *procéder à des opérations d'emprunts sur le marché interbancaire et auprès des États de la zone euro* ». Cette innovation pouvait être rattachée à la rédaction du paragraphe II, alinéa 2, de l'article d'équilibre de la loi de finances pour 1999, qui évoque les « *emprunts à court terme* », sans préciser leur nature. En revanche, les opérations de placement de

(1) Il conviendra de se reporter, pour plus de détails, aux développements contenus dans le rapport spécial sur le budget des Charges communes, établi par M. Thierry Carcenac, député.

disponibilités, autorisées dans le cadre de l'alinéa 2 du même paragraphe du même article, ne comportaient pas, dans les lois de finances antérieures à 2000, les mentions du marché interbancaire et des opérations susceptibles d'être conclues avec d'autres États.

Le montant des dépôts sur le marché interbancaire et auprès des États de la zone euro, en fin de mois et en moyenne sur le mois, est ajouté aux informations présentées dans les arrêtés mensuels récapitulatifs des émissions de valeurs du Trésor publiés au *Journal officiel*. Il en est de même pour les opérations d'emprunts auprès des mêmes contreparties.

*B.- Paragraphes III et IV : les autorisations traditionnelles
de prise de garantie*

Les derniers paragraphes du présent article reprennent des dispositions traditionnelles, qui ont pour objet d'autoriser le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie :

– à accorder la garantie de l'État pour le refinancement en devises d'emprunts communautaires ;

– à prévoir la stabilisation des charges d'emprunts en devises des établissements spécialisés dans le financement à moyen et long terme des investissements. Cette garantie est la contrepartie des encouragements donnés, depuis le milieu des années soixante-dix, à ces établissements pour couvrir une partie de leurs besoins en capitaux sur les marchés internationaux afin de faciliter le financement de la balance des paiements.

*
* *

La Commission a *rejeté* un amendement de suppression de M. François d'Aubert.

Elle a ensuite *rejeté* un amendement de M. Pierre Méhaignerie, tendant à réduire les plafonds de dépenses et à réduire le déficit budgétaire, votre Rapporteur général ayant fait valoir que les économies proposées avaient un caractère irréaliste.

La Commission a *adopté* l'article 27 sans modification.

*
* *

La Commission a ensuite *adopté* l'ensemble de la première partie du projet de loi de finances pour 2002.

N° 3320.- Rapport de M. Didier Migaud, Rapporteur général, au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances pour 2002.- tome II : examen des articles de la première partie.