

N° 256 2^{ème} partie

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 29

INTÉRIEUR et LIBERTÉS LOCALES

COLLECTIVITÉS LOCALES

Rapporteur spécial : M. MARC LAFFINEUR

Député

SOMMAIRE

Pages

1ERE PARTIE DU RAPPORT

INTRODUCTION

I.- LES CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES

2EME PARTIE DU RAPPORT

II.- LA RECONDUCTION DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE	5
A.- LES MODALITES DU CONTRAT	5
B.- LA RECONDUCTION DU CONTRAT EN 2003	5
1.- Les modalités d'indexation	5
2.- L'évolution des dotations sous enveloppe	6
<i>a) Les dotations de fonctionnement</i>	<i>6</i>
<i>b) Les dotations d'équipement</i>	<i>13</i>
<i>c) Les dotations liées au transfert de compétence</i>	<i>14</i>
3.- L'ajustement du contrat de croissance et de solidarité par la DCTP	16
C.- UN MECANISME PERFECTIBLE	18
1.- Le contrat de croissance ne couvre que 53% des dotations de l'Etat aux collectivités locales	18
2.- Le contrat de croissance et de solidarité ne garantit plus aux collectivités locales une prévisibilité de leurs ressources	21
3.- Le mécanisme d'ajustement pèse exclusivement sur la DCTP	22
III.- LES DIFFICULTES SOULEVEES PAR LE FINANCEMENT DES STRUCTURES INTERCOMMUNALES	23
A.- LE POIDS CROISSANT DE L'INTERCOMMUNALITE	23
1.- L'augmentation du nombre de groupements à fiscalité propre	23
2.- Un prélèvement sur recettes en augmentation	24
B.- UN SYSTEME DE FINANCEMENT A BOUT DE SOUFFLE	25
1.- Le financement de l'intercommunalité pèse sur les dotations de solidarité	25
2.- Le mécanisme du coefficient d'intégration exerce une influence perturbatrice	28
3.- La notion de potentiel fiscal a perdu de sa pertinence	29
IV.- LA POLITIQUE DE PEREQUATION	31
A.- L'EFFORT GLOBAL EN FAVEUR DE LA PEREQUATION	31

1.– Les instruments de la péréquation	31
2.– L'effort en faveur de la péréquation en 2002	32
B.– DES DOTATIONS DE SOLIDARITE SOUS CONTRAINTE	32
1.– La dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale	32
2.– Les règles de répartition de la DGF	33
3.– Des contraintes financières lourdes	35
<i>a) Le poids de la dotation forfaitaire.....</i>	<i>35</i>
<i>b) La montée en puissance de l'intercommunalité</i>	<i>35</i>
4.– La nécessité de recourir à des abondements externes	36
<i>a) Les abondements de la dotation de solidarité urbaine.....</i>	<i>37</i>
<i>b) Les abondements de la dotation de solidarité rurale</i>	<i>38</i>
C.– LA SITUATION FRAGILE DES FONDS NATIONAUX DE PEREQUATION	40
V.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES DU	
1^{ER} AOÛT 2001	45
A.– LA LOGIQUE DE RESPONSABILISATION SUR DES OBJECTIFS PROMUE PAR LA	
LOI ORGANIQUE NECESSITERA D'ADAPTER LE MODE DE PRESENTATION DES	
CREDITS	45
1.– La loi organique s'inscrit dans une logique d'objectifs et de résultats	45
2.– Les principes introduits par la loi organique nécessiteront d'adapter le mode	
de présentation des crédits relatifs aux collectivités locales.....	46
B.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOMENCLATURE BUDGETAIRE RETENUE PAR LA LOI	
ORGANIQUE POURRAIT CONDUIRE A DEFINIR UNE MISSION REGROUPANT LES	
CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITES LOCALES	46
1.– Le maintien d'une enveloppe budgétaire regroupant les dotations aux	
collectivités locales paraît indispensable	46
2.– La volonté d'assurer la visibilité et la cohérence de la présentation budgétaire	
des dotations aux collectivités locales pourrait justifier la mise en place d'une	
« mission »	47
3.– La spécificité des prélèvements sur recettes, qui constituent l'essentiel des	
dotations attribuées aux collectivités locales, pourrait conduire à revoir la ligne	
de partage entre ces prélèvements et les crédits budgétaires	48
<i>a) Les prélèvements sur recettes pourront-ils être intégrés dans la nouvelle</i>	
<i>nomenclature budgétaire ?</i>	<i>48</i>
<i>b) Faut-il réexaminer la ligne de partage entre prélèvements sur recettes et crédits</i>	
<i>budgétaires ?.....</i>	<i>49</i>
CONCLUSION.....	53
EXAMEN EN COMMISSION.....	55

II.- LA RECONDUCTION DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE

A.- LES MODALITES DU CONTRAT

Depuis 1996, les principales dotations ⁽¹⁾ de l'Etat sont regroupées au sein d'une enveloppe dite « normée », dont l'évolution est contrainte par une indexation fixée à l'avance.

Dans le « pacte de stabilité », introduit par l'article 32 de la loi de finances pour 1996 et appliqué de 1996 à 1998, cette indexation reposait sur l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac.

Le « contrat de croissance et de solidarité », introduit par l'article 57 de la loi de finances pour 1999 et appliqué de 1999 à 2001, prévoyait quant à lui une évolution du montant de l'enveloppe normée en fonction d'un indice composé des prix de l'année à venir et – innovation par rapport au pacte – d'une fraction du taux de croissance du produit intérieur brut de l'année en cours. La croissance du produit intérieur brut prise en compte s'est élevée à 20% en 1999, 25% en 2000, et 33% en 2001.

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

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

B.- LA RECONDUCTION DU CONTRAT EN 2003

1.- Les modalités d'indexation

L'article 29 du projet de loi de finances pour 2003 vise à prolonger pour un an l'application des dispositions de l'article 57 de la loi de finances pour 1999, qui fixe le taux d'évolution du contrat de croissance et de solidarité.

(1) Les dotations concernées sont les dotations dites « actives », c'est-à-dire soumises à une indexation propre : la dotation globale de fonctionnement (DGF), la dotation spéciale instituteurs (DSI), la dotation particulière élu local, les dotations de l'Etat au Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) et au Fonds national de péréquation (FNP), la dotation globale d'équipement (DGE), les dotations générales de décentralisation (DGD, DGD Corse, DGD formation professionnelle), ainsi que les dotations d'équipement scolaire des départements et des régions (DDEC, DRES).

Le montant total de l'enveloppe « normée » des concours de l'Etat aux collectivités locales pour 2003 est donc déterminé en appliquant à son montant au titre de 2002 un indice comprenant, d'une part, l'évolution prévisionnelle des prix pour 2003 et 33% du taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) pour 2002.

L'indice s'établit dont à :

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

TAUX D'INDEXATION DE L'ENVELOPPE NORMEE

2001	2002	2003
2,322%	2,259%	1,896%

L'enveloppe normée passe donc d'un montant révisé pour 2002 de 29.888,862 millions d'euros à un montant de 30.455,562 millions d'euros au titre du projet de loi de finances pour 2003.

Mais, en réalité, le montant des dotations sous enveloppe sera supérieur à ce montant. Il convient, en effet, de prendre en compte le prélèvement de 100 millions d'euros opéré sur la régularisation de la DGF pour 2001, proposé à l'article 32 du présent projet de loi de finances, afin d'abonder le solde de la dotation d'aménagement. Le montant des dotations sous enveloppe s'établit alors, en 2003, à 30.950,41 millions d'euros, en hausse de 3,55% par rapport au montant révisé pour 2002 des dotations sous enveloppe et de 1,85% par rapport aux dotations ouvertes en loi de finances initiale pour 2002.

Le montant des dotations exceptionnelles en 2003 s'élève, ainsi, non pas à 37 millions d'euros ⁽¹⁾, mais à 137 millions d'euros. Ces montants sont ainsi pratiquement équivalents aux abondements enregistrés en 2002, en faveur de la DSU et de la fraction bourg-centre de la DSR, d'un montant total de 145 millions d'euros.

2.- L'évolution des dotations sous enveloppe

L'enveloppe normée est composée de treize dotations, dont douze évoluent en fonction de taux d'évolution fixées par la loi, la treizième, la DCTP (hors REI), jouant le rôle de variable d'ajustement.

a) Les dotations de fonctionnement

• La dotation globale de fonctionnement (DGF)

Premier concours de l'Etat aux collectivités territoriales – elle représente 70% de l'enveloppe normée – la dotation globale de fonctionnement est répartie entre les communes et leurs groupements, d'une part, et les départements, d'autre part.

(1) L'article 32 du présent projet de loi de finances propose de majorer les dotations de solidarité à hauteur de 37 millions d'euros.

➤ **Définition**

La dotation des communes (15 milliards d'euros en 2002) est divisée en deux sous-dotations : une dotation forfaitaire (13 milliards d'euros en 2002) et une dotation d'aménagement (2 milliards d'euros). La dotation d'aménagement remplit une fonction de péréquation, alors que la dotation forfaitaire est destinée à donner à l'ensemble des communes les moyens nécessaires à leur fonctionnement.

La dotation d'aménagement est divisée en trois enveloppes :

– la dotation d'intercommunalité (1,6 milliard d'euros en 2002) versée aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ;

– la dotation de solidarité urbaine (592,7 millions d'euros en 2002) ;

– la dotation de solidarité rurale (400 millions d'euros en 2002, dont 121,3 pour la fraction « bourgs-centres » et 263,6 millions d'euros pour la fraction péréquation), versée aux communes dites « défavorisées ».

La dotation globale des départements (3 milliards d'euros en 2002) est elle aussi répartie en une dotation forfaitaire et une dotation de péréquation ⁽¹⁾.

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

Le Comité des finances locales procède, en début d'année, à la répartition de la dotation globale de fonctionnement entre les départements, d'une part, et les communes et leurs groupements, d'autre part. Il décide quelle proportion de l'augmentation de la masse de la dotation des communes il va accorder à la dotation forfaitaire, cette proportion pouvant varier entre 50% et 55%. En d'autres termes, la dotation forfaitaire bénéficie au minimum de la moitié et au maximum de 55% des crédits supplémentaires au titre d'une année.

Une fois défini le montant de la dotation forfaitaire, le solde constitue la dotation d'aménagement. Au sein de cette dotation, le Comité des finances locales fixe ensuite le montant de la dotation d'intercommunalité. Le solde des crédits disponibles est alors réparti entre la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale. Par conséquent, la dotation globale de fonctionnement étant une enveloppe fermée, la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale y jouent le rôle de variable d'ajustement.

Toute augmentation de la dotation forfaitaire s'effectue au détriment de celle de la dotation d'aménagement. Au sein de la dotation d'aménagement, plus la dotation d'intercommunalité augmente, et moins la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale sont importantes.

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

➤ *Les modalités d'indexation*

Le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) est fonction de deux facteurs : le taux d'évolution de la DGF, fixé par les dispositions du code général des **collectivités locales**, d'une part, et l'importance des abondements « externes » des composantes de la DGF.

• **Première étape : la régularisation de la DGF 2001**

L'article L. 1613-2 du code général des collectivités territoriales dispose que la DGF de l'exercice précédent fait l'objet d'une régularisation lorsque les indices économiques utilisés pour calculer la progression de la DGF sont différents des indices réels, tels qu'ils sont constatés en juillet ; la régularisation de la DGF pour 2001 au titre de l'article L. 1613-2 fait ainsi apparaître un solde positif de 136,419 millions d'euros. Dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2002, ce solde positif devrait venir abonder, pour partie seulement, le montant de la DGF 2001.

• **Deuxième étape : le recalage de la DGF pour 2002**

Conformément à l'article L. 1613-1 du code des collectivités territoriales, la DGF doit évoluer 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 2003) et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours (soit 2002), sous réserve que celui-ci soit positif.

L'indice prévisionnel de prix s'établit à 1,5% pour 2003, tandis que le taux de croissance du PIB pour 2002 est estimé à 1,2%. L'indice d'évolution de la DGF pour 2003 est donc de 1,5% + 0,6%, soit 2,1%.

En application de ce même article, l'indice d'évolution retenu pour le calcul de la DGF doit s'appliquer à une dotation de l'année précédente recalculée en fonction des derniers indices économiques connus.

Ce « recalage » implique donc, pour le calcul de la DGF 2002, que soit retenu comme niveau d'indice des prix pour 2002 celui de 1,7%, et non, comme prévu initialement en loi de finances initiale pour 2002, 1,5% ; de même, le taux d'évolution du PIB en 2001 a dû être revu, cette fois-ci à la baisse, n'étant finalement pas de 2,3% comme prévu initialement, mais de 1,8%. Au total, le taux d'indexation de la DGF 2002 est donc de 2,6%, au lieu de 2,65%.

Le montant de la DGF 2002 « recalée », devant servir de base de calcul pour la DGF 2003, s'élève, en fonction de ce nouveau taux d'indexation, à 18,114 milliards d'euros.

Ce montant, comparé au montant ouvert initialement hors majorations exceptionnelles (18,080 milliards d'euros), fait apparaître une augmentation de la DGF, pour 2002, de 34,949 millions d'euros.

• **Troisième étape : le montant prévisionnel de la DGF pour 2003**

Le montant prévisionnel de la DGF pour 2003 est obtenu en appliquant le taux d'évolution de la DGF pour 2003 (2,10%) au montant « recalé » de la DGF pour 2002 (18.114,719 millions d'euros), hors majorations exceptionnelles, mais en tenant compte des majorations devant être consolidées dans la DGF pour 2002 en vertu de la loi de finances pour 2002.

Les articles 42 et 46 de la loi de finances pour 2002 ont, en effet, prévu de consolider, dans la base de la DGF pour 2002, les majorations de la dotation d'intercommunalité et de la dotation de solidarité rurale pour un montant de 310,513 millions d'euros.

La DGF 2003 s'établit donc à 18,812 milliards d'euros, en hausse de 2,29%, soit 422 millions d'euros, par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2002 (sans prise en compte des majorations exceptionnelles, mais y compris les majorations devant être consolidées dans la DGF pour 2002 en vertu de la loi de finances pour 2002), contre +4,07% pour la DGF pour 2002 et +3,42% pour la DGF pour 2001.

La DGF sera en outre abondée par trois majorations exceptionnelles prévues par le présent projet de loi de finances :

– 33 millions d'euros au titre de la DSU (article 32) ;

– 4 millions d'euros au titre de la DSR (article 32) ;

– 23 millions d'euros au titre du solde de la dotation d'aménagement, destinés à être consolidés dans la base de la DGF pour les années suivantes (article 12).

Au total, le montant de la DGF pour 2003 s'élève à 18,872 milliards d'euros.

• **La dotation spéciale instituteurs (DSI)**

Destinée à compenser les charges supportées par les communes dans le cadre du droit au logement des instituteurs, la dotation spéciale instituteurs doit, en principe, évoluer comme la dotation globale de fonctionnement de loi de finances initiale à loi de finances initiale (soit +2,29% par rapport à 2002).

Toutefois, elle s'établira à 252,965 millions d'euros en 2003 (–13,8%), en raison de la réduction du nombre d'ayants-droit provoquée par l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles.

• **Les dotations de l'Etat au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) et à la majoration du fonds national de péréquation (FNP)**

Les dotations de l'Etat au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) et au fonds national de péréquation (FNP) sont, en application des dispositions des articles 1648 A *bis* et 1648 B *bis* du code général des impôts, indexées sur l'indice de variation des recettes fiscales nettes de l'Etat, nettes des remboursements et dégrèvements et des prélèvements sur recettes (soit - 0,66% en 2003, contre - 1,29% en 2002).

Cette indexation, compte tenu de l'évolution des recettes fiscales de l'Etat nette des prélèvements sur recettes, est mécaniquement défavorable aux **collectivités locales**, puisque le montant des prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des **collectivités locales** est indexé de sorte qu'il augmente d'une année sur l'autre. Ainsi, le montant déduit à ce titre des recettes de l'Etat est chaque année supérieur à celui de l'année précédente.

Pour 2003, le taux d'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat retenu dans le présent projet de loi de finances s'élève à - 0,66%.

Les deux dotations de l'Etat au FNPTP s'élèveront en conséquence à 547 millions d'euros en 2003, contre 548 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2002, tandis que la majoration du FNP s'élèvera à 106,4 millions d'euros en 2003.

➤ ***Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle***

Le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) est l'un des mécanismes redistributifs mis en place au fil des années pour corriger les disparités de ressources fiscales entre collectivités locales. Depuis la création du Fonds national de péréquation (FNP) par l'article 70 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, le FNPTP est constitué de deux fractions.

La première correspond à la dotation de développement rural et la seconde regroupe deux parts :

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

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

La loi de finances pour 1999 a créé une deuxième part au sein de cette seconde fraction, destinée à compenser aux communes éligibles à certaines dotations de solidarité les pertes de dotation de compensation de la taxe professionnelle subies en 1999. Ce mécanisme a été étendu aux pertes subies en 2000 ⁽¹⁾ et 2001 ⁽²⁾, puis consolidé en 2002 ⁽³⁾.

Outre les deux dotations de l'Etat précitées, le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) est également financé par :

– le produit de la cotisation nationale de péréquation de la taxe professionnelle créée par la 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. Le produit de la cotisation nationale de péréquation de la taxe professionnelle alloué au FNPTP en 2003 correspondra au produit encaissé par l'Etat en 2002 ; son montant n'est pas connu à ce jour mais, du fait de la réforme de la taxe professionnelle, son montant devrait s'inscrire à la baisse ⁽⁴⁾ ;

– la contribution de La Poste, qui continue d'être imposée, au titre de la fiscalité locale, par l'Etat (article 1635 *sexies* du code général des impôts) et qui sera égale à la différence entre le produit des impositions directes locales alloué à l'Etat par La Poste en 1994, indexée 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 en 2002. Cette contribution devrait s'élever, en 2003, à 17 millions d'euros ;

– une dotation représentative de la fiscalité locale de France Télécom versée au FNPTP en 2001.

En effet, l'article 13 du projet de loi de finances pour 2003 prévoit la banalisation complète de la fiscalité locale de France Télécom, qui était jusqu'à présent perçue directement par l'Etat, pour son propre compte et pour celui du FNPTP. A compter du 1^{er} janvier 2003, les collectivités locales imposeront directement les bases de taxe professionnelle et de foncier bâti liées aux établissements de France Télécom se situant sur leur territoire. Afin que cette réforme n'entraîne pas de baisse des moyens financiers du FNPTP, une dotation est ainsi instituée en 2003 pour remplacer l'ancienne part de la fiscalité locale de France Télécom qui revenait au FNPTP. Cette dotation s'élèvera, en 2003, à 271 millions d'euros.

Afin de mieux appréhender l'évolution des ressources du FNPTP, notons que certaines charges ne pèseront plus sur le fonds en 2003.

(1) Article 63 de la loi de finances pour 2000.

(2) Article 83 de la loi de finances pour 2001.

(3) Article 41 de la loi de finances pour 2002.

(4) Le produit de la cotisation nationale de péréquation de la taxe professionnelle correspond, pour 2002, au produit encaissé en 2001 par l'Etat et s'élève à 347,8 millions d'euros, en baisse de 2,09% par rapport à 2001.

– En application de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en place du pacte de relance pour la ville, le FNPTP compense la perte de recettes résultant pour les collectivités territoriales des exonérations de taxe professionnelle accordées aux entreprises implantées au 1^{er} janvier 1998 dans les zones franches urbaines et les zones de redynamisation urbaine. Néanmoins, la prise en charge par le FNPTP de la compensation précitée ne peut être supérieure au surcroît d'abondement, par rapport à l'année précédente, du FNPTP par le produit de la fiscalité locale en provenance de France Télécom et de La Poste.

En 2003, le prélèvement sur le FNPTP, au titre des exonérations de taxe professionnelle des entreprises implantées au 1^{er} janvier 2002 dans les zones franches, prévues dans le pacte de relance pour la ville, sera calculé en fonction du montant de fiscalité de la seule Poste et devrait être, selon les informations transmises à votre Rapporteur spécial, d'un montant modeste (2 à 3 millions d'euros).

– Il convient de rappeler qu'un prélèvement de 22,867 millions d'euros avait été opéré sur le FNPTP en 2000 au profit de la DSR en application de l'article 65 de la loi de finances pour 2000, et en 2001 en application de l'article 44 de la loi de finances pour 2001. Ce prélèvement, comme en 2002, ne sera pas reconduit en 2003.

– S'agissant du dispositif de compensation par le FNPTP des diminutions de pertes de dotation de compensation de la taxe professionnelle à certaines communes et EPCI défavorisés, instauré par l'article 58 de la loi de finances pour 1999 et reconduit en 2000 et 2001, la compensation des nouvelles pertes enregistrées n'est plus opérée depuis 2002, même si les montants versés en 2001 au titre des pertes enregistrées entre 1998 et 2001 ont cependant été consolidés en 2002 et en 2003.

Le FNPTP devrait donc présenter en 2003 une situation budgétaire saine et équilibrée. Votre Rapporteur spécial se félicite, à cet égard, de la décision du Gouvernement d'abonder le fonds à hauteur des 271 millions d'euros : cet abondement, qui se substitue à une ressource orientée tendanciellement à la baisse, à savoir la contribution de France Télécom au FNPTP, devrait permettre de stabiliser les ressources du fonds.

➤ *Le fonds national de péréquation*

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

– la première ressource, la plus importante, provient de la seconde fraction du FNPTP, après soustraction des montants de la première part de la part résiduelle fixés chaque année par le Comité des finances locales. Dès lors, les ressources du FNP doivent en principe être affectées par toute réduction des ressources du FNPTP ;

– la seconde ressource a été alimentée, en 1995, par le gel partiel de la progression, hors inflation, de la DCTP des communes. Le montant de cette dotation progresse comme les recettes fiscales nettes de l'Etat. Elle devrait donc connaître en 2003 une baisse de 0,66%. En réalité, cette baisse sera nettement supérieure.

L'article 129 de la loi de finances pour 1999 a abondé la dotation de l'Etat de 150 millions de francs par an pendant les trois années du contrat de croissance et de solidarité, pour tenir compte de la diminution du solde du FNPTP, à la suite de la compensation des pertes de DCTP de certaines collectivités défavorisées.

Du fait de la non reconduction, dans le projet de loi de finances pour 2003, de cette dotation exceptionnelle de 22,867 millions d'euros, la dotation de l'Etat en faveur du FNP devrait baisser de 18,1%, pour atteindre 106,364 millions d'euros en 2003.

Le contrat de croissance et de solidarité étant reconduit pour une année et le FNPTP devant continuer à assurer la compensation des pertes de DCTP enregistrées en 1999, 2000 et 2001, l'Assemblée nationale a adopté, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2003, un amendement tendant à prolonger d'une année l'abondement de 22,867 millions d'euros du FNP.

Les dotations du FNP devraient donc être stabilisées en 2003.

- **La dotation particulière élu local**

Créée en 1992 pour aider les communes pauvres à supporter la charge représentée par les dépenses obligatoires concernant les élus, cette dotation n'est versée qu'aux communes de moins de 1.000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à celui de l'ensemble des communes de ce groupe démographique.

Indexée comme la DGF, la dotation particulière élu local s'élève à 46,270 millions d'euros en 2003, contre 45 millions d'euros en 2002, soit une progression de 2,29%.

- b) Les dotations d'équipement*

- **La dotation globale d'équipement (DGE)**

Le taux d'indexation de la DGE est celui de l'évolution de la formation brute de capital fixe des administrations publiques. Ce taux s'élève, pour 2003, à 2,60% et sera appliqué au montant des autorisations de programme (AP) de 2002. En 2003, la DGE des communes s'élèvera ainsi à 413,23 millions d'euros, tandis que la DGE des départements sera dotée de 458,97 millions d'euros.

Il convient, à cet égard, de rappeler que les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) bénéficient d'une fraction des crédits de la DGE des départements. Ces crédits sont, en application de l'article 24 de la loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999 relative à la prise en compte du recensement général de

population de 1999 pour la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités locales, majorés de 45,73 millions d'euros par an, en crédits de paiement et en autorisations de programme.

Cette majoration ne constitue pas un effort financier supplémentaire de l'Etat puisqu'elle est financée, chaque année, par un prélèvement sur la DGE des communes par les crédits de l'ancienne première part de la DGE des communes.

c) Les dotations liées au transfert de compétence

Les articles 102 de la loi du 2 mars 1982 et 94 de la loi du 7 janvier 1983, codifiés aux articles L. 1614-1 et L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales, ont posé les principes qui régissent le financement des accroissements de charges résultant pour les collectivités locales des transferts de compétences.

L'article L. 1613-4 du code général des collectivités territoriales prévoit ainsi que les transferts de compétences sont compensés « *par le transfert d'impôts d'Etat, par les ressources du fonds de compensation de la fiscalité transférée et, pour le solde, par l'attribution d'une dotation générale de décentralisation* ».

Les accroissements de charges sont donc compensés par le transfert aux collectivités locales des ressources équivalentes aux dépenses effectuées par l'Etat à la date du transfert. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées. Ce transfert de ressources est assuré par un transfert de fiscalité et, pour le solde, par des crédits budgétaires dans le cadre de la dotation générale de décentralisation (DGD), qui évolue chaque année comme la dotation globale de fonctionnement.

A l'exception du transfert de compétence en matière de formation professionnelle et d'apprentissage, qui a fait l'objet d'une dotation spécifique, la DGD assure de façon globale le financement de l'ensemble des compétences transférées, sans qu'il soit possible d'individualiser, au sein des attributions versées à chaque collectivité, la fraction de DGD correspondant à un transfert particulier.

• **La dotation générale de décentralisation (DGD)**, inscrite au chapitre 41-56 du budget du ministère de l'intérieur, progresse de 2,5% en 2003, pour s'établir à 6,198 milliards d'euros, en raison d'un abondement exceptionnel de 1,553 milliard d'euros visant à compenser les transferts des services régionaux de voyageurs.

L'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que cette dotation évolue comme la dotation globale de fonctionnement, qui progresse de 2,29% en 2002.

En réalité, le taux de progression de la DGD constaté est rarement identique à celui de la DGF, car elle fait chaque année l'objet d'ajustements techniques, en raison de l'évolution de la répartition des compétences et des personnels entre l'Etat et les collectivités locales, du prélèvement opéré sur la DGD des départements au titre de la couverture maladie universelle et de la provision ouverte en 2001 pour la compensation aux départements de la perte de ressources fiscales induite par la suppression de la vignette automobile des particuliers. La DGD des communes

progresses ainsi de 2,30%, pour s'établir en 2003 à 178,3 millions d'euros ; la DGD des départements augmente de 2,09%, pour s'établir à 3,6 milliards d'euros ; la DGD des régions est en augmentation de 244%, pour s'établir à 2,2 milliards d'euros.

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

L'article L. 1614-4 du code général des collectivités territoriales prévoit que les transferts de compétence sont principalement compensés par des transferts de fiscalité et, pour le solde, par la DGD. Mais, aujourd'hui, la DGD des départements sert presque exclusivement à compenser des pertes de recettes issues de la suppression ou de la reconduction du produit d'impôts transférés au début des années 80.

- La collectivité territoriale de **Corse** perçoit une **DGD** spécifique, inscrite au chapitre 41-57 du budget du ministère de l'intérieur.

En 2003, la DGD revenant à la collectivité territoriale de Corse correspondra à celle inscrite en 2002 actualisée du taux de progression de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour 2003, corrigée d'un ajustement de la provision ouverte en 2001 pour la compensation de la perte de ressources fiscales consécutive aux mesures d'exonérations de la vignette automobile prévue par la loi de finances pour 2001, ainsi que d'un ajustement de la provision destinée à prendre en compte les effets financiers des transferts de compétences prévus dans la loi de janvier 2002 relative à la Corse.

Au total, la DGD Corse s'élèverait, en 2003, à 240 millions d'euros, en augmentation de 3,2% par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2002.

- **Les dotations d'équipement scolaire** sont constituées de la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et de la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC).

Celles-ci sont indexées sur l'évolution de la formation brute de capital fixe des administrations publiques, dont le taux d'évolution pour 2003 est de 2,60%. Ce taux est appliqué au montant des autorisations de programme (AP) de 2002 et permet, pour 2003, de demander 576,454 millions d'euros pour la DRES et 286,263 millions d'euros pour la DDEC.

En crédits de paiement, les crédits de la DRES progressent de 2,06%, et s'élèvent à 565,83 millions d'euros, tandis que ceux de la DDEC augmentent également de 2,06%, pour s'établir à 280,98 millions d'euros.

3.- L'ajustement du contrat de croissance et de solidarité par la DCTP

La dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors la fraction réduction pour embauche ou investissement) constitue la variable d'ajustement de l'enveloppe « normée » du contrat de croissance et de solidarité. Le montant de la DCTP résulte donc de la différence entre le montant total de l'enveloppe normée et la somme du montant des 12 autres dotations.

On rappellera, à cet égard, que pour le calcul de l'enveloppe normée, donc pour le calcul de l'évolution du montant de la DCTP résultant de l'existence de l'enveloppe normée :

– le montant de l'enveloppe normée au titre de l'année n auquel est appliqué le taux d'indexation pour déterminer le montant de l'enveloppe en $n + 1$ tient compte du montant « recalé » de la DGF, c'est-à-dire le montant de la DGF de l'année n recalculé en fonction des derniers indices économiques connus en application de dispositions de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales ;

– les montants retenus pour calculer l'enveloppe normée peuvent différer des montants inscrits dans le projet de loi de finances, notamment en raison des « abondements exceptionnels » dont peuvent faire l'objet, dans le cadre des lois de finances, les dotations comprises dans l'enveloppe normée.

En 2003, la progression de l'enveloppe normée ne pourra être respectée que par une diminution de 3,01% de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) ⁽¹⁾. En effet, 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.

(1) *Soulignons que l'indice d'évolution de l'enveloppe normée des dotations de l'Etat n'a en réalité d'impact que sur la seule DCTP, chacune des autres dotations de l'enveloppe évoluant selon des critères déterminés.*

EVOLUTION DE L'ENVELOPPE NORMEE EN 2003

(en millions d'euros)

Enveloppe normée	LFI 2002 (a)	LFI 2002 révisée (b)	2003		
			PLF 2003 (c)	Evolution en % (c)/(b)	Evolution en % (c)/(b)
Dotation globale de fonctionnement (DGF).....	18.390,283	18.425,232 ⁽¹⁾	18.812,162	2,10	2,29
Dotation spéciale instituteurs (DSI).....	293,547	293,547	300,281	2,29	2,29
FNPTP.....	260,767	260,767	259,054	- 0,66	- 0,66
FNP.....	107,068	107,068	106,364	- 0,66	- 0,66
Dotation élu local.....	45,232	45,232	46,270	2,29	2,29
DGE des départements.....	447,341	447,341	458,972	2,60	2,60
DGE des communes.....	417,375	417,375	428,227	2,60	2,60
DRES.....	561,846	561,846	576,454	2,60	2,60
DDEC.....	279,009	279,009	286,263	2,60	2,60
Dotation générale de décentralisation (DGD).....	4.548,136	4.548,136	4.652,471	2,29	2,29
DGD Corse.....	232,576	232,576	237,911	2,29	2,29
Dotation de décentralisation formation professionnelle.....	1.307,231	1.307,231	1.337,219	2,29	2,29
Dotation générale de décentralisation SRV.....	1.500,663	1.500,663	1.535,089	2,29	2,29
DCTP hors REI.....	1.462,846	1.462,846	1.418,825	- 3,01	- 3,01
TOTAL.....	29.853,920	29.888,869	30.455,562	1,90	2,02

(1) L'article 42 de la loi de finances initiale pour 2002 prévoit un prélèvement de 126,075 millions d'euros sur la DCTP, afin de contribuer au financement des communautés d'agglomération.

En 2002 et 2003, la base de calcul de la DCTP a donc été réduite à hauteur de 126,075 millions d'euros (opération dite de « rebasage »).

Source : Document remis au Comité des finances locales lors de la séance du 24 septembre 2002.

Toutefois, si l'on tient compte de l'abondement, à hauteur de 44,475 millions d'euros en 2003, contre 80,04 millions d'euros en 2002, destiné à remédier à l'absence de prise en compte des rôles supplémentaires au titre de la réduction de 16% appliquée aux bases de la taxe professionnelle, la baisse réelle de la DCTP est de 5,15% entre 2002 et 2003 (hors réduction REI).

EVOLUTION DE LA DCTP ENTRE 2002 ET 2003

(en millions d'euros)

	2002	2003	%
DCTP issue du contrat de croissance	1.462,846	1.418,825	- 3,01
DCTP issue du contrat de croissance hors opération de rebasage	1.462,846 +126,075=1.588,921	1.418,825 +126,075=1.544,900	- 2,77
DCTP issue du contrat de croissance, majorée des sommes destinées à prendre en compte l'arrêt Pantin	1.462,846 +80,036=1.542,882	1.418,825 +44,475=1.463,300	- 5,15

Rappelons, toutefois, que les communes éligibles à la DSU et à la fraction « bourgs-centre » de la DSR, ainsi que certaines communes bénéficiant de la seconde fraction de la DSR, pourront bénéficier en 2003 d'une attribution du FNPTP destinée à compenser les pertes observées de 1999 à 2001.

C.- UN MECANISME PERFECTIBLE

Le contrat de croissance et de solidarité aura permis d'associer les collectivités locales aux fruits de la croissance, l'enveloppe « normée » des dotations de l'Etat étant indexée sur l'évolution des prix à la consommation hors tabac et sur un tiers de celle du PIB.

Au total, selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, la prise en compte de l'évolution du PIB aura permis aux collectivités locales de bénéficier, de 1999 à 2002, de 960 millions d'euros supplémentaires, par comparaison avec les dotations qu'elles auraient perçues en application de l'indexation de l'ancien pacte de stabilité.

Toutefois, le contrat de croissance et de solidarité n'est pas exempt de critiques et, dans le cadre du renouvellement des relations entre l'Etat et les collectivités locales, il conviendra sans doute de réviser certaines de ses dispositions.

1.- Le contrat de croissance ne couvre que 53% des dotations de l'Etat aux collectivités locales

Les dotations versées par l'Etat aux collectivités locales dans le cadre du contrat de croissance et de solidarité se monte à 30,85 milliards d'euros. Autrement dit, 47% des dotations versées par l'Etat, soit 27,3 milliards d'euros, le sont hors contrat. Il s'agit, en particulier :

- **de la dotation inscrite au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA),** fixée à 3,644 millions d'euros, pour 2003 ;

On rappellera que le FCTVA a pour objet de compenser de manière forfaitaire la TVA acquittée par les collectivités locales et certains organismes sur les dépenses réelles d'investissement, grevées de TVA, et exposées pour les besoins d'une activité non assujettie à la TVA.

Avec 3,613 milliards d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2002 et 3,644 milliards d'euros demandés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2003, cette dotation est la principale contribution à l'Etat à l'effort d'équipement des collectivités locales.

Le FCTVA est attribué en appliquant à l'assiette toutes taxes comprises des dépenses éligibles, un taux de compensation forfaitaire fixé par l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales. Le FCTVA étant versé automatiquement sur présentation des pièces justificatives, le montant total de la dotation ouverte en 2003 pourrait donc être supérieure aux prévisions.

- **du prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation,** d'un montant de 368 millions d'euros, en hausse de 16,1% par rapport au montant des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2002. Le montant de ce prélèvement correspond à l'estimation des recettes pour 2003.

On rappellera que le produit des amendes forfaitaires en matière de circulation routière fait l'objet d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales. La répartition du produit des amendes de police est proportionnelle au nombre de contraventions à la police de la circulation constatées l'année précédente sur le territoire de chacune des collectivités bénéficiaires. Les dotations accordées sont obligatoirement affectées à des opérations d'amélioration des transports en commun et de la circulation routière.

Votre Rapporteur spécial a présenté un amendement, adopté par la Commission des finances de l'Assemblée nationale lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2003, afin que ce prélèvement soit versé directement aux communes disposant d'une police municipale.

• **des subventions de fonctionnement de divers ministères**, qui progressent de 7% pour s'établir à près de 739 millions d'euros. Notons que les investissements des SDIS, financés de 2000 à 2002 par prélèvement sur la DGE des communes, seront financés à compter de 2003 par une dotation de subventions inscrite sur le budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Les subventions d'équipement des différents ministères s'élèveraient, en 2003, à 1.089,6 millions d'euros, en hausse de 4,8% par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2002.

• **des compensations d'exonérations et des dégrèvements législatifs**, qui représentent à eux seuls plus de 78% des dotations hors enveloppe.

A l'exception des compensations versées suite à la suppression de la part départementale des droits de mutations à titre onéreux (1,4 milliard d'euros en 2003) et de la vignette (2,2 milliards d'euros en 2003), qui sont toutes deux intégrés dans la dotation générale de décentralisation (DGD)⁽¹⁾, les compensations versées suite à la suppression de la part salariale des bases de taxe professionnelle, à la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation et à celle de la part régionale des DMTO, quoique toutes trois indexées sur la DGF, sont constituées de dotations hors enveloppe.

Ces trois compensations s'élèvent, en 2003, à 10,9 milliards d'euros.

La plus importante concerne la **compensation de la perte de produit due à la suppression de la part salariale des bases de taxe professionnelle** : cette compensation s'élèverait en 2003 à plus de 9 milliards d'euros (contre 7,8 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2002), déduction faite du prélèvement de 814 millions d'euros opéré au titre de la banalisation de la fiscalité locale de France Telecom⁽²⁾.

(1) Elles évoluent donc à ce titre comme la DGF.

(2) En effet, le surplus du produit fiscal attribué aux collectivités locales dans le cadre de cette réforme sera déduit, en 2003, du montant des compensations fiscales qu'elles perçoivent afin d'assurer la neutralité budgétaire de la réforme.

La suppression progressive, à partir de 1999 et sur cinq ans a donné lieu à une compensation indexée chaque année en fonction du taux d'évolution de la DGF entre 1999 et l'année de versement. A compter de 2004, la compensation est intégrée à la DGF et évoluera comme cette dernière.

Le montant des crédits ouverts en loi de finances initiale 2002 au titre de la compensation aux régions des pertes de recettes fiscales s'est élevé globalement à 1.819,37 millions d'euros, dont 842,33 millions d'euros au titre de la **compensation résultant de la suppression des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)** et 977,04 millions d'euros au titre de la compensation résultant de **la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation (TH)**. Du fait de l'indexation des crédits ouverts en 2002, le montant de la compensation des pertes de recettes fiscales aux régions s'élèvera en 2003 à 1.861,11 millions d'euros, soit 861,66 millions d'euros au titre de la suppression de la part régionale des DMTO et 999,45 millions d'euros au titre de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation.

A ces compensations, liées à des réformes fiscales, il convient d'ajouter les compensations versées suite à des exonérations et des dégrèvements législatifs.

Ces dotations se composent de :

– la compensation au titre de la réduction pour embauche et investissement de la DCTP, soit 123,9 millions d'euros, en 2003, en hausse de 2,3% ;

– des compensations relatives à la fiscalité locale, soit 1.971 millions d'euros en 2003, en hausse de 2,7% ;

– la contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, soit 98,75 millions d'euros en 2003, en baisse de 1,6% ;

– la contrepartie de divers dégrèvements législatifs pour un montant de 8.215,5 millions d'euros, en 2003, en baisse de 1,2%.

Ces compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs de monteraient, en 2003, à 10,4 milliards d'euros.

Au total, si l'on tient compte des compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs (10,4 milliards d'euros), ainsi que des compensations de fiscalité locale (14,4 milliards d'euros), l'Etat prend à sa charge près de 25 milliards d'euros au titre de la fiscalité locale.

Ainsi, si l'on considère les compensations figurant dans l'enveloppe normée (DCTP, compensation de la part départementale des droits de mutation à titre onéreux, compensation de la suppression de la vignette automobile pour les particuliers), l'Etat prend à sa charge près de 30 milliards d'euros au titre de la fiscalité locale. A titre de comparaison, on rappellera que le produit de la fiscalité locale directe et indirecte de l'ensemble des collectivités locales s'est élevé en 2000 à 66,3 milliards d'euros.

**PRODUITS DE LA FISCALITE DIRECTE ET INDIRECTE DE L'ENSEMBLE DES COLLECTIVITES LOCALES
DE 1998 A 2000**

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000
Fiscalité directe	56.106,1	56.750,4	57.467,1
Taxe d'habitation	10.635,3	11.003,0	11.381,9
Taxe sur le foncier bâti	12.950,5	13.428,6	13.842,1
Taxe sur le foncier non bâti	801,9	819,0	831,0
Taxe professionnelle	23.996,6	23.507,2	23.012,3
<i>dont fonds départemental de péréquation</i>	508,4	547,4	506,3
<i>Ensemble des quatre taxes</i>	48.384,3	48.757,7	49.067,4
TEOM	2.684,4	2.825,8	2.917,2
Autre fiscalité directe	7.721,8	7.992,7	8.399,7
Fiscalité indirecte	10.890,8	11.102,1	8.887,5
<i>Fiscalité indirecte hors taxes d'urbanisme</i>	10.416,3	10.505,1	8.342,7
Droits de mutation	5.219,1	5.240,3	4.686,1
Taxes liées à l'urbanisme	474,5	597,0	544,8
Autres taxes indirectes	5.197,2	5.264,8	3.656,6
Ensemble de la fiscalité locale	66.996,9	67.852,5	66.354,6
Ensemble de la fiscalité locale hors taxes d'urbanisme	66.522,4	67.255,5	65.809,8

Source : Direction générale des impôts – Direction générale des douanes et des droits indirects – Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction – Direction générale des collectivités locales.

2.- Le contrat de croissance et de solidarité ne garantit plus aux collectivités locales une prévisibilité de leurs ressources

Le contrat de croissance et de solidarité a été conçu pour garantir aux collectivités locales une prévisibilité de leurs ressources. Force est de constater que la mise en œuvre du contrat n'a pas été à la hauteur des espérances initialement conçues.

Depuis 2002, le contrat de croissance et de solidarité est reconduit sur une seule année, rompant avec le caractère triennal du contrat de croissance et de solidarité adopté en 1999. Les collectivités locales n'ont donc pas de prévisibilité quant à l'évolution de leurs ressources.

Ceci est encore plus vrai s'agissant de la dotation d'intercommunalité et des dotations de solidarité. Comme votre Rapporteur spécial l'a souligné, ces dotations sont désormais traditionnellement abondées « hors base », soit par une mesure présentée par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi de finances, soit par voie d'amendement. Les collectivités locales bâtissent donc leurs budgets sans avoir de garantie réelle sur le montant des dotations qu'elles percevront.

3.- Le mécanisme d'ajustement pèse exclusivement sur la DCTP

Le mécanisme d'indexation de l'enveloppe normée des dotations de l'Etat n'a, en réalité, d'impact que sur la seule DCTP.

Il convient, en effet, de souligner que les dotations composant l'enveloppe normée évoluent selon des indices déterminés, que le contrat de croissance et de solidarité ne remet pas en cause.

En retenant pour l'enveloppe normée un taux d'indexation tenant compte au mieux de 33% du taux de croissance du PIB, alors qu'environ les deux tiers de l'enveloppe sont constitués par une dotation, la dotation globale de fonctionnement, dont le taux dévolution tient compte de la moitié du taux de croissance du PIB, le dispositif du contrat de croissance n'avait pas pour objectif de contenir la progression des concours de l'Etat aux collectivités locales mais de réduire le montant de ceux-ci, en particulier celui de la variable d'ajustement, la DCTP.

De ce fait, l'ajustement de l'enveloppe pèse exclusivement sur la DCTP, qui, au fil des années, est devenue une dotation sacrifiée. Les collectivités locales sont ainsi dans l'impossibilité d'évaluer le montant de la DCTP qui leur sera versée. Par ailleurs, le choix comme variable d'ajustement d'une dotation compensant des exonérations fiscales pourrait être considérée comme une atteinte au principe de la compensation des exonérations d'impôts locaux.

Progressivement, le contrat de croissance et de solidarité s'est inscrit dans une logique essentiellement budgétaire, sans qu'un lien soit établi entre l'évolution de l'enveloppe normée et celle des charges pesant sur les collectivités locales. Dans le cadre d'une relance approfondie de la décentralisation, il conviendrait donc de réviser en profondeur le mécanisme du contrat de solidarité et de croissance.

III.– LES DIFFICULTES SOULEVEES PAR LE FINANCEMENT DES STRUCTURES INTERCOMMUNALES

A.– LE POIDS CROISSANT DE L'INTERCOMMUNALITE

1.– L'augmentation du nombre de groupements à fiscalité propre

Depuis l'entrée en vigueur de la loi (n° 99-586) du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, l'intercommunalité a connu une accélération de son développement.

Au 1^{er} janvier 2002, 2.174 EPCI étaient constitués, regroupant près de 27.000 communes et 47 millions d'habitants.

Depuis la promulgation de la loi précitée relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, on distingue, jusqu'au 31 décembre 2002, six catégories d'établissements publics de coopération intercommunale, énumérées à l'article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales :

- les communautés urbaines à fiscalité additionnelle ;
- les communautés urbaines à taxe professionnelle unique (TPU) ;
- les communautés de communes à fiscalité additionnelle ;
- les communautés de communes à taxe professionnelle unique (TPU) ;
- les syndicats ou communautés d'agglomération nouvelle ;
- les communautés d'agglomération créées avant le 1^{er} janvier 2005.

Précisons qu'à compter du 1^{er} janvier 2003, les premières catégories sont fusionnées pour n'en constituer plus qu'une.

ETABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPERATION INTERCOMMUNALE
PAR CATEGORIE EN 2002

	Nombre en 2001	Nombre en 2002	Différence	Population DGF	Nombre de communes
Communautés urbaines à TPU	7	10	+ 3	4.722.253	266
Communautés urbaines à fiscalité additionnelle	7	4	- 3	1.535.348	87
Syndicats d'agglomération nouvelle	8	8	0	678.476	47
Communautés d'agglomération.....	90	120	+ 30	16.380.140	2.014
Communautés de communes à TPU non bonifiée.....	115	139	+ 24	1.705.586	1.432
Communautés de communes à TPU bonifiée.....	291	468	+ 177	7.218.093	5.401
Communautés de communes à fiscalité additionnelle ...	1.481	1.425	- 56	14.773.657	17.621
Total	1.999	2.174	+ 175	47.013.425	26.868

Source : Direction générale des collectivités locales, ministère de l'intérieur.

On observe une nette progression du nombre des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à taxe professionnelle unique.

Ainsi, sur les 2.174 EPCI existants en 2002, 745 d'entre eux avaient opté pour le régime de la taxe professionnelle unique. Ils comptaient 5.726 communes et 30,7 millions d'habitants, soit 65% de la population totale regroupée au sein d'EPCI.

En revanche, le nombre de communautés de communes à fiscalité additionnelle ne cesse de diminuer depuis 1999. Toutefois, celles-ci forment encore la catégorie la plus importante du point de vue démographique, puisqu'elles regroupent 14,8 millions d'habitants.

NOMBRE DE COMMUNAUTÉS DE COMMUNES À FISCALITÉ ADDITIONNELLE

1999	2000	2001	2002
1.557	1.527	1.481	1.425

2.- Un prélèvement sur recettes en augmentation

Les six catégories précitées d'EPCI bénéficient de la dotation d'intercommunalité.

En 2002, le prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation globale de fonctionnement s'est élevé à 18.073 millions d'euros, dont seulement 1.652 millions d'euros ont servi à financer les structures intercommunales, soit 9,1% du total, par le biais de la dotation d'intercommunalité.

En 2003, la dotation d'intercommunalité pourrait s'élever, selon les informations transmises à votre Rapporteur spécial, à 1.798 millions d'euros, soit 9,6% du montant total de la DGF.

LA DGF DES STRUCTURES INTERCOMMUNALES EN 2002

	Population regroupée (en millions d'habitants)	Dotation d'intercommunalité (en millions d'euros)	Dotation moyenne par habitant (en euros par habitant)	Part dans le total de la dotation d'intercommunalité (en %)
Communautés de communes à fiscalité additionnelle	14,774	262,681	16,13	15,91
Communautés de communes à TPU	8,924	218,181	19,70 ou 27,40	13,21
Total communautés de communes	23,697	480,862		29,12
Communautés d'agglomération	16,380	641,503	39,15	38,84
Syndicats d'agglomération nouvelle	0,678	30,334	42,27	1,84
Communautés urbaines à fiscalité additionnelle	1,535	115,975	75,54	7,02
Communautés urbaines à TPU	4,722	382,796	81,06	23,18
Total communautés urbaines	6,258	498,772		30,20
Total	47,013	1.651,471		100,00

B.– UN SYSTEME DE FINANCEMENT A BOUT DE SOUFFLE

1.– Le financement de l'intercommunalité pèse sur les dotations de solidarité

La DGF, dont la structure remonte à 1993, parvient de plus en plus mal à financer, au sein d'une même enveloppe, la dotation forfaitaire allouée aux 37.000 communes de France, la dotation d'intercommunalité et les dotations de solidarité (DSU, DSR). Devant le poids croissant de l'intercommunalité, qui nécessite 150 millions d'euros à 200 millions d'euros supplémentaires par an, les différents gouvernements ont choisi la solution de recourir à des abondements budgétaires externes des dotations de péréquation. Cette voie ne semble pas soutenable à terme.

Votre Rapporteur spécial évoquera, à titre d'illustration, les modalités de financement des communautés d'agglomération.

L'article L. 5211-28 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, prévoyait leur financement par :

– la dotation globale de fonctionnement, à hauteur des sommes correspondant à la dotation perçue par les structures intercommunales avant leur transformation en communautés d'agglomération ;

– un prélèvement sur les recettes de l'Etat qui assurait la prise en charge, dans une limite maximale de 76,22 millions d'euros en 2000 et de 182,94 millions d'euros en 2001, du surcoût des communautés d'agglomération issues de la transformation d'établissements publics de coopération intercommunale existants et la totalité du coût des communautés d'agglomération créées *ex nihilo* ;

– et, en cas de dépassement de cette enveloppe, un prélèvement, à due concurrence, sur la dotation de compensation de taxe professionnelle.

La loi du 12 juillet 1999 avait ainsi pris le parti d'éviter que le financement des communautés d'agglomération ne se traduise par une augmentation de la dotation d'intercommunalité, susceptible de réduire les sommes disponibles au titre de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation de solidarité rurale. D'autre part, elle avait limité la possibilité de recourir à la dotation de compensation de la taxe professionnelle aux années 2000 et 2001.

Mais, en raison du succès remporté par les communautés d'agglomération, dont le nombre est passé de 50 à 90 entre 2000 et 2001, ces modalités de financement se sont révélées insuffisantes. Dès 2000, un prélèvement sur la DCTP de 75,77 millions d'euros a été nécessaire. En 2001, ce prélèvement s'élèverait à 126,08 millions d'euros.

FINANCEMENT DES COMMUNAUTES D'AGGLOMERATION EN 2000 ET 2001

(en millions d'euros)

Exercice	DGF	Recettes Etat	DCTP	Total
2000	82,78	76,22	75,74	234,77
2001	151,75	182,94	126,06	460,70

Pour éviter que le financement des communautés d'agglomération ne pèse à nouveau sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle, le Gouvernement a donc proposé, en 2001, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2002, d'intégrer l'ensemble du financement de la dotation globale de fonctionnement bonifiée de ces groupements au sein de la dotation d'aménagement ⁽¹⁾. Depuis 2002, le financement des communautés d'agglomération est donc intégralement assuré par la dotation d'aménagement, à l'instar des autres catégories d'EPCI.

Le système adopté a donc cumulé deux défauts :

– il a maintenu le prélèvement sur la DCTP en le gelant à son niveau de 2001 ;

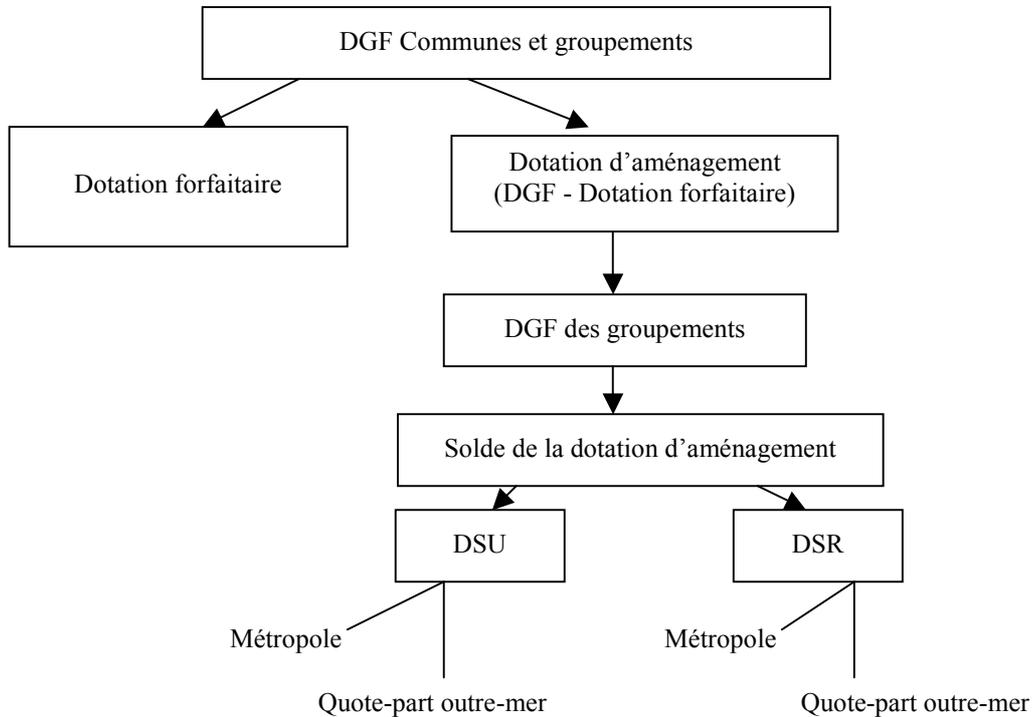
– il intègre dans la DGF des EPCI les sommes correspondant au financement « hors DGF » des communautés d'agglomération en 2001, sans prévoir les crédits permettant de financer l'augmentation du coût des communautés d'agglomération entre 2001 et 2002. Par conséquent, compte tenu des mécanismes de répartition de la DGF, ce coût sera pris en charge par une réduction, à due concurrence, des sommes disponibles au titre de la DSU et de la DSR.

Autrement dit, le financement des communautés d'agglomération a pénalisé les dotations de solidarité. Aussi, afin que la DSU et la DSR ne baissent pas du fait de cette modification du mode de financement des communautés d'agglomération, la dotation d'aménagement a-t-elle été abondée en 2002 à hauteur des ressources extérieures à la DGF qui avaient été utilisées en 2001, soit 309 millions d'euros au total.

Les contraintes pesant sur la dotation d'intercommunalité, et par suite sur les dotations de péréquation, s'expliquent par la structure même de la DGF.

(1) Article 42 de la loi de finances initiale pour 2002.

REPARTITION DE LA DOTATION D'AMENAGEMENT PAR LE COMITE DES FINANCES LOCALES



Comme l'indique le schéma ci-joint, il n'existe aucun lien entre la DGF des communes et la dotation d'intercommunalité, alors que, par définition, l'attribution de compétences aux groupements vient en déduction des dépenses de fonctionnement des communes concernées. Ne serait-il pas opportun d'établir un jeu de vases communicants entre la dotation des communes et la dotation d'intercommunalité ?

Ce jeu de vases communicants existe actuellement bel et bien, mais entre la dotation d'intercommunalité et les dotations de solidarité, obligeant le Gouvernement à « colmater » les brèches.

Cette politique n'est plus soutenable à terme car elle nuit à la prévisibilité de la dotation d'intercommunalité, alors que les compétences de plus en plus lourdes exercées par les EPCI nécessitent, au contraire, de garantir le niveau de leurs recettes.

2.– Le mécanisme du coefficient d'intégration exerce une influence perturbatrice

Les modalités de répartition de la dotation d'intercommunalité ont été conçues pour encourager le développement de l'intercommunalité. A cette fin, le mécanisme du coefficient d'intégration fiscale (CIF) pousse les EPCI à toujours s'intégrer davantage, sauf à voir leur dotation d'intercommunalité réduite.

En effet, si le coefficient d'intégration fiscale d'un EPCI évolue moins rapidement que celui des autres membres de la catégorie, sa position se dégrade par rapport à celle des autres et, en conséquence, il en va de même du montant de son attribution de DGF par habitant.

Conçu pour encourager le développement de l'intercommunalité, le mécanisme du CIF a pu se révéler contreproductif.

Il conduit, en premier lieu, à une « **course à l'intégration** » des EPCI, dont le caractère est parfois fictif. Les communes membres d'un groupement sont ainsi encouragées à transférer des dépenses de fonctionnement, dans le seul but d'accroître la dotation d'intercommunalité du groupement, alors que seules les dépenses d'investissement auraient vocation à être regroupées.

C'est pourquoi votre Rapporteur spécial présentera, lors de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2003, un amendement tendant, pour les communautés de communes à TPU, à figer le CIF pris en compte dans le calcul de la dotation d'intercommunalité au niveau observé en 2002.

Ce mode de répartition conduit par ailleurs à une forte **volatilité de la dotation d'intercommunalité** et interdit aux EPCI d'avoir une bonne visibilité de l'évolution de leur DGF, puisque les attributions reçues par chacun dépendent de l'évolution du CIF des autres membres de sa catégorie.

Ainsi, s'agissant des communautés de communes à fiscalité additionnelle, le CIF moyen de la catégorie est passé de 20,79% en 2001 à 22,16% en 2002, soit une augmentation de 6,6%. Le CIF moyen des communautés d'agglomération est passé de 50,20% en 2001 à 42,13% en 2002. Le CIF moyen des communautés urbaines à TPU est passé de 74,06% en 2001 à 62,66% en 2002, soit une augmentation de 15,4%.

Cette volatilité est accentuée lorsqu'une catégorie comporte peu de membres : une forte augmentation du CIF d'un membre lui permettra de « capter » une part plus importante des sommes à répartir et réduira d'autant les sommes disponibles pour les autres membres. Ce fut notamment le cas pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle entre 2000 et 2001.

Votre Rapporteur spécial soulignera que l'influence perturbatrice du coefficient dans les modalités de répartition de la dotation d'intercommunalité a été

renforcée par les modifications de la définition du CIF introduite par la loi du 12 juillet 1999.

Celle-ci a, en effet, prévu de minorer le numérateur du CIF des dépenses de transfert versées par l'EPCI à hauteur de 10% en 2000, 20% en 2001 et 30% en 2002. Cette disposition devait permettre de mieux évaluer l'intégration fiscale du groupement. Dans les faits, l'exclusion des dépenses de transfert a parfois été à l'origine de diminution sensible du CIF.

Les inconvénients du système actuel sont en partie atténués par l'existence des **mécanismes de garantie**. Les communautés urbaines ont ainsi obtenu, en 2002, la mise en place d'un mécanisme qui leur garantit une stabilité de leur dotation d'intercommunalité. Mais les sommes nécessaires au financement de la garantie (c'est-à-dire à l'écart entre le montant qu'aurait perçu un EPCI en l'absence de garantie et le montant qui lui est garanti) sont prélevées sur la masse totale des crédits disponibles pour la catégorie. Par conséquent, au sein d'une catégorie, plus un nombre important d'EPCI bénéficie de la garantie, plus les sommes disponibles au titre de la répartition « spontanée » sont faibles.

3.- La notion de potentiel fiscal a perdu de sa pertinence

La dotation d'intercommunalité est répartie entre les EPCI membres d'une même catégorie en fonction de la population, du CIF et du potentiel fiscal de chaque groupement.

La prise en compte du potentiel fiscal s'inscrit dans une démarche à vocation péréquatrice, puisque cet indicateur reflète les écarts en matière de base d'imposition des quatre impôts directs locaux.

Mais, en réalité, la prise en compte de cet indicateur est largement faussée, en raison de l'obsolescence des bases.

De plus, les écarts constatés ont été profondément modifiés par la suppression progressive de la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle. Cet inconvénient a été corrigé en prenant compte, dans le calcul du potentiel fiscal, la compensation versée en contrepartie de la suppression de la part « salaires »⁽¹⁾. Toutefois, la correction s'est révélée imparfaite, puisque la compensation reçue par une collectivité dépend de ses bases, mais aussi de son taux.

C'est pourquoi le potentiel fiscal tend désormais à mesurer moins la richesse en bases que les écarts de recettes fiscales, donnant ainsi une prime aux taux élevés.

(1) Article 56 de la loi de finances rectificative pour 2000 du 30 décembre 2000.

IV.– LA POLITIQUE DE PEREQUATION

A.– L'EFFORT GLOBAL EN FAVEUR DE LA PEREQUATION

1.– Les instruments de la péréquation

De manière générale, la péréquation consiste à atténuer les disparités de situations entre les collectivités locales.

Les instruments financiers de la péréquation peuvent être rangés en trois catégories :

– la dotation globale de fonctionnement (DGF), avec en particulier la DSU et la DSR pour les communes, la dotation d'intercommunalité pour les EPCI, la dotation potentiel fiscal et la DFM pour les départements ;

– les fonds de péréquation. L'inégale répartition des bases de taxe professionnelle sur le territoire est la première cause d'inégalité de richesse entre collectivités. La création de la taxe professionnelle en 1975 s'est donc accompagnée de la création de fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), qui ont pour but, lorsqu'il existe dans une commune un établissement dit « exceptionnel », c'est-à-dire dont les bases par habitant sont supérieures à deux fois la moyenne nationale des bases par habitant, de répartir le produit correspondant aux bases supérieures à deux fois la moyenne nationale entre les autres communes du département. Ces fonds sont gérés par les conseils généraux.

Les fonds départementaux, qui redistribuent entre les collectivités des recettes de taxe professionnelle, ont ensuite été complétés par la création de fonds nationaux de péréquation, qui versent des attributions aux communes mal dotées en bases fiscales. Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) est issu de l'article 6 de la loi du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale. Il a été scindé par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, dont l'article 70 crée le fonds national de péréquation (FNP).

– les mécanismes de solidarité financière entre collectivités. Le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF)⁽¹⁾, la dotation de fonctionnement minimale (DFM) des départements et le fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR)⁽²⁾ prélèvent une partie des recettes fiscales de collectivités « riches » pour les redistribuer, en fonction de critères fixés par la loi, à des collectivités moins « favorisées ». Enfin, le dispositif de modulation et de compensation des pertes de DCTP vient renforcer ces mécanismes.

Les efforts en faveur de la péréquation se sont accrus ces dernières années.

(1) Introduit par la loi du 13 mai 1991.

(2) Introduit par la loi du 6 février 1992.

Le rapport du groupe de travail du Comité des finances locales consacré à la péréquation, de juillet 2000, évaluait à près de 13% la place de la péréquation au sein de la DGF. En reprenant la méthodologie retenue par ce rapport, la place de la péréquation au sein de l'ensemble des concours de l'Etat aux collectivités locales peut être estimée en 2001 à près de 16%.

2.- L'effort en faveur de la péréquation en 2002

L'effort global de l'Etat en faveur de la péréquation s'est élevé, en 2002, à plus de 4 milliards d'euros, soit 7,4% des dotations versées par l'Etat aux collectivités locales ⁽¹⁾.

Cet effort est principalement porté par la dotation d'intercommunalité, qui représente à elle seule 40% des crédits alloués au titre de la politique de péréquation. La DGF des départements (dotation de fonctionnement minimale et part « potentiel fiscal » de la dotation de péréquation) représente 18% de l'effort de péréquation de l'Etat. La DSU et la DSR ne représentent que 24% de cet effort.

EFFORT FINANCIER DE L'ETAT EN FAVEUR DE LA PEREQUATION EN 2002

(en millions d'euros)

Dotation de solidarité urbaine	592,72
Dotation de solidarité rurale.....	400,09
Dotation de fonctionnement minimale (y compris majoration).....	153,27
Part « potentiel fiscal » de la dotation de péréquation de la DGF des départements.....	587,17
Fonds national de péréquation	563,45
DGF des structures intercommunales	1.651,61
Dispositif de modulation/compensation des pertes de DCTP	188,09
Total	4.136,40

Source : Réponse au questionnaire budgétaire.

B.- DES DOTATIONS DE SOLIDARITE SOUS CONTRAINTE

1.- La dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale

La dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR) constituent l'une des composantes à vocation péréquatrice de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versées aux communes.

La DSU est une dotation de solidarité visant à répondre aux problèmes spécifiques qui se posent en milieu urbain. Sont éligibles à la DSU les communes de plus de 5.000 habitants déterminées par l'application d'un indice synthétique défini à l'article L. 2334-17 du code général des collectivités territoriales.

En 2002, 692 communes de plus de 10.000 habitants, représentant 22,7 millions d'habitants, et 104 communes de 5.000 à 9.999 habitants, représentant

(1) En 2002, l'Etat verse aux collectivités locales 56.106 millions d'euros.

732.957 habitants, ont bénéficié des crédits mis en répartition au titre de la DSU. La dotation moyenne par habitant, hors garantie, s'est élevée, en 2002, à 24,17 euros dans les deux cas précités. Les crédits alloués à la DSU se sont montés, en 2002, à 592,7 millions d'euros, en progression de 3,04% par rapport à 2001.

La DSR vise à répondre aux problèmes spécifiques, qui se posent dans les bourgs-centres et les petites communes. C'est pourquoi elle comprend deux fractions :

– la fraction « bourgs-centres » est versée aux communes définies à l'article L. 2334-21 du code général des collectivités territoriales, c'est-à-dire aux communes dont la population représente au moins 15% de la population du canton ainsi qu'aux chefs-lieux de canton. En 2002, 4.036 communes regroupant 0,4 million d'habitants ont reçu des attributions au titre de la DSR 1. L'attribution moyenne par habitant s'établissait à 11,61 euros ;

– la fraction « péréquation » est versée aux communes de moins de 10.000 habitants, et aux chefs-lieux de canton de moins de 20.000 habitants, dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique. Ces critères ne sont pas particulièrement discriminants puisque, en 2002, 33.718 communes, regroupant 30,2 millions d'habitants, ont été éligibles à la fraction « péréquation » et ont reçu une attribution moyenne par habitant de 8,72 euros.

Enfin, 3.933 communes, regroupant 9,5 millions d'habitants, ont cumulé en 2002 les deux fractions de la DSR.

2.- Les règles de répartition de la DGF

La répartition de la DGF relève de la compétence du Comité des finances locales, sur proposition du Gouvernement, en application de l'article L. 1211-3 du code général des collectivités locales.

Préalablement à toute opération de répartition, il est procédé à trois prélèvements sur le montant total de la DGF :

– le premier prélèvement est destiné à couvrir les frais de fonctionnement du Comité ;

– le deuxième prélèvement est un concours particulier destiné à rembourser aux collectivités locales et à leurs établissements publics les charges qu'ils supportent au titre des agents mis à la disposition d'une organisation syndicale en application de l'article 100 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 (article L. 1613-5 du code général des collectivités territoriales) ;

– un troisième prélèvement est opéré s'il s'avère nécessaire d'apurer le déficit constaté en gestion pour la dotation globale de fonctionnement.

Après imputation de ces trois prélèvements, le solde est réparti entre la DGF des communes et groupements, d'une part, et la DGF des départements, d'autre part, ces deux enveloppes de crédits progressant de façon identique, conformément à l'article 42 de la loi du 29 novembre 1985. La répartition de ces deux dotations est faite selon des mécanismes propres à chacune d'elles sans interaction entre ces deux ensembles, à deux exceptions près ⁽¹⁾.

La DGF des communes est ensuite répartie entre ses deux composantes : la dotation forfaitaire, d'une part, et la dotation d'aménagement, d'autre part.

- Première composante de la DGF : 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 de la DGF : la dotation d'aménagement

Cette dotation répond à un objectif de solidarité nationale en faveur de l'intercommunalité et des communes défavorisées ou devant faire face à des charges très importantes. Elle est donc attribuée aux groupements de communes et aux communes défavorisées et est égale à la différence entre l'ensemble des ressources affectées à la DGF des communes et le montant de la dotation forfaitaire. Elle regroupe trois dotations principales :

- la dotation d'intercommunalité,
- la dotation de solidarité urbaine (DSU),
- la dotation de solidarité rurale (DSR).

En application de l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales, l'augmentation annuelle du solde de la dotation d'aménagement, une fois effectué le prélèvement en faveur de l'intercommunalité, est répartie par le Comité des finances locales entre la DSU et la DSR de manière à ce que chacune reçoive 45% au moins et 55% au plus de ce montant.

(1) Ces deux exceptions concernent :

- le transfert, au bénéfice des dotations de solidarité urbaine (DSU) et rurale (DSR) versées à compter de 1996 aux communes ainsi qu'au bénéfice de la dotation de fonctionnement minimale (DFM) des départements défavorisés, du montant provenant de la réduction progressive de la DGF attribuée à la région Ile-de-France, en application de l'article L. 4414-6 du code général des collectivités territoriales. La DGF de la région Ile-de-France est ainsi minorée de 18.293.882 euros chaque année. Les sommes dégagées abondent pour un tiers la DSU, la DSR et la DFM ;
- en application de la loi du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle, un mouvement de transfert financier de la DGF des communes vers la DGF des départements a été mis en œuvre sur les exercices 2000 à 2002. Ce transfert financier entre les communes et les départements a consisté en un prélèvement sur la dotation forfaitaire des communes et, s'il y a lieu, sur le produit de la fiscalité directe locale. La somme des prélèvements effectués sur l'ensemble des communes du département est venue s'ajouter à la DGF du département.

Traditionnellement, le Comité des finances locales attribue 55% de l'augmentation du solde de la dotation d'aménagement à la DSU et 45% de ce montant à la DSR.

3.– Des contraintes financières lourdes

a) Le poids de la dotation forfaitaire

Ce rapide rappel des règles de répartition de la DGF permet 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, et, d'autre part, des montants destinés à la dotation forfaitaire et à la dotation des groupements.

Plus la dotation forfaitaire augmente, plus les crédits disponibles pour la dotation d'aménagement sont réduits. Or, il convient de souligner que la dotation forfaitaire, la plus importante en volume, bénéficie au minimum de la moitié des augmentations annuelles de la DGF.

**ÉVOLUTION DE LA PART DE L'AUGMENTATION DE LA DGF CONSACREE
A LA DOTATION FORFAITAIRE PAR LE COMITE DES FINANCES LOCALES**

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
50%	52%	53%	54%	55%	51%	49,5%

Source : Direction générale des collectivités territoriales.

Il est vrai, cependant, que la dotation forfaitaire constitue la principale dotation de fonctionnement des communes. Or, celles-ci doivent supporter chaque année des baisses de leurs attributions au titre de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), baisses qui sont parfois supérieures à l'augmentation en volume de la dotation forfaitaire. Cette situation explique donc que le Comité des finances locales ait privilégié depuis 1996 la dotation forfaitaire au détriment de la dotation d'intercommunalité.

b) La montée en puissance de l'intercommunalité

Mais c'est surtout le poids croissant des crédits consacrés au financement de l'intercommunalité qui a pesé sur les montants destinés aux dotations de solidarité. Depuis 1996, à l'exception des années 1999 et 2000, la part de la DSU et de la DSR dans la dotation d'aménagement se situe aux alentours de 40%, en légère diminution depuis 1996 :

REPARTITION DES CREDITS DE LA DOTATION D'AMENAGEMENT ENTRE SES COMPOSANTES

(en millions d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Dotation d'aménagement.....	1.230,0	1.296,0	1.368,0	1.545,0	1.588,0 ^(a)	1.769,0	2.369,0 ^(c)
Dotation d'intercommunalité.....	710,6	765,1	813,3	854,3	910,9	1.061,0 ^(b)	1.652,0 ^(d)
Solde pour la DSU et la DSR	519,5	531,3	561,8	695,5	676,9	708,3	742,8
Part de la DSU et de la DSR dans le total (en %)	42,2%	41%	41,1%	45%	45%	40%	31,4%

(a) Y compris abondement de 30,5 millions d'euros au titre du recensement général de 1999.

(b) Non compris le financement extérieur des communautés d'agglomération pour 309 millions d'euros.

(c) Y compris abondement de 309 millions d'euros.

(d) En 2002, l'intégralité du financement des communautés d'agglomérations est assurée par la dotation d'intercommunalité.

Source : Direction générale des collectivités locales.

Depuis 1996, le montant du solde de la dotation d'aménagement, qui finance la DSU et la DSR, a progressé moins vite que la dotation d'aménagement elle-même, en raison du poids croissant des crédits destinés au financement de l'intercommunalité. La progression du solde de la dotation d'aménagement aurait été encore moins rapide si l'article L. 5211-28 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, n'avait pas prévu pour les communautés d'agglomération un financement en partie extérieur à la dotation d'aménagement, en vigueur jusqu'en 2002.

Depuis la mise en œuvre du contrat de croissance et de solidarité, c'est-à-dire de 1996 à 2002, la dotation d'aménagement a progressé en moyenne de 67,5%, alors que la dotation d'intercommunalité a augmenté de plus de 132%. Ce décalage explique que le solde de la dotation d'aménagement, destiné à alimenter la DSU et la DSR, n'a progressé que de 43% sur la même période.

TAUX D'EVOLUTION DE LA DOTATION D'AMENAGEMENT ET DE SES COMPOSANTES

(en pourcentage)

	Evolution								
	1997 /1996	1998 /1997	1999 /1998	2000 /1999	2001 /2000	2002 /2001	1998 /1996	2001 /1999	2002 /1996
Dotation d'aménagement.....	5,43	5,50	12,97	0,79	13,59	16,46	11,25	14,48	67,53
Dotation d'intercommunalité	7,66	6,30	5,05	6,62	16,45	21,58 ^(a)	27,98	24,14	132,42
Solde pour la DSU et la DSR	2,37	5,73	23,81	-0,026	4,63	4,88	8,32	1,84	43,13

(a) Hors financement externe des communautés d'agglomération jusqu'en 2001.

Source : Direction générale des collectivités locales.

4.- La nécessité de recourir à des abondements externes

Afin d'accroître le montant des dotations de solidarité et de « contrer » les effets du coût croissant de l'intercommunalité, une pratique s'est développée depuis 1999, consistant à abonder en loi de finances le montant de la DSU et de la DSR.

Précisons que ces abondements « ciblés » ne sont pas pris en compte dans le montant de la DGF retenu pour le calcul de l'enveloppe normée des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales en application de l'article 57 de la loi de finances pour 1999, si bien qu'ils ne pèsent pas sur le montant de la variable d'ajustement de l'enveloppe normée.

a) Les abondements de la dotation de solidarité urbaine

Les abondements dont a bénéficié la DSU ces dernières années sont les suivants :

– l'article 59 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) a prévu que, en 1999, 2000 et 2001, la DSU bénéficierait d'un abondement de 76,22 millions d'euros ;

– l'article 64 de la loi de finances pour 2000 (n° 99-1172 du 30 décembre 1999) a ajouté, au titre de cette année, un abondement supplémentaire de 76,22 millions d'euros ;

– l'article 44 de la loi de finances pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000) a majoré la DSU de 53,36 millions d'euros ;

– l'article 45 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) a majoré la DSU de 121,96 millions d'euros ;

– il convient également de rappeler que, en application de la loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, la DSU bénéficie chaque année d'un montant croissant de crédits provenant de la disparition progressive de la DGF de la région Ile-de-France.

Ces abondements représentent, depuis 2000, autour de 30% du montant total de la DSU, comme en témoigne le tableau ci-dessous.

PART DES « CONTRIBUTIONS » DANS LE TOTAL DES CRÉDITS DE LA DSU

(en millions d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
DSU avant contributions.....	295,848	302,617	319,357	392,918	382,691	399,927	418,930
DSU après contributions RIF et abondements.....	323,289	330,058	346,798	502,681	574,777	575,243	592,722
DSU après abondements, hors contribution « RIF ».....	308,044	308,715	319,357	469,142	535,140	529,509	540,890
Part des contributions et abondements dans le total (en %).....	8,48	8,31	7,91	21,83	33,42	30,48	29,32
Part des abondements, hors contributions RIF, dans le total (en %).....	3,77	1,85	0,00	15,16	26,52	22,53	20,58

Source : Direction générale des collectivités locales.

Ces contributions ont également permis d'afficher un montant de DSU en constante progression depuis 1996.

De 1996 à 2002, les contributions et abondements ont permis de doubler le taux d'évolution « spontané » de la DSU ⁽¹⁾ : la DSU augmente ainsi de plus de 83%, alors que son taux d'évolution « naturel » aurait été de 41,60%.

TAUX D'ÉVOLUTION DE LA DSU

(en pourcentage)

	Evolution 1999/1998	Evolution 2000/1999	Evolution 2001/2000	Evolution 2002/2001	Evolution 2002/1996
DSU avant contributions	23,03	- 2,60	4,50	4,75	41,60
DSU après contributions RIF et abondements	44,95	14,34	0,08	3,04	83,34
DSU après abondements, hors contribution « RIF »	46,90	14,07	- 1,05	2,15	75,59

Source : Direction générale des collectivités locales.

b) Les abondements de la dotation de solidarité rurale

Les abondements dont a bénéficié la DSR ces dernières années sont les suivants :

– l'article 65 de la loi de finances pour 2000 (n° 99-1172 du 30 décembre 1999) a majoré la fraction bourg-centre de la DSR (« DSR 1 ») de 22,867 millions d'euros ⁽²⁾ ;

– l'article 44 de la loi de finances pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000) a majoré la DSR 1 de 22,867 millions d'euros ⁽¹⁾ ;

– l'article 46 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) a majoré la DSR 1 ⁽³⁾ de 22,867 millions d'euros ;

– il convient également de rappeler que la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 a organisé la mise en extinction de la DGF de la région Ile-de-France au profit de la DSR.

Les abondements et contributions sont en augmentation constante depuis 1996, au point de représenter près de 20% du montant total de la DSR.

(1) C'est-à-dire le taux d'évolution hors contribution RIF et hors abondement.

(2) Ces deux majorations ont été alimentées par le retour de la fiscalité locale de La Poste et de France Télécom au Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP). Elles ne constituent donc pas un effort financier supplémentaire du Gouvernement.

(3) Pour 2002, l'abondement a été financé par un accroissement du prélèvement sur les recettes de l'Etat. Cette innovation visait à prendre en compte les difficultés du FNPTP.

PART DES CONTRIBUTIONS DANS LE TOTAL DES CREDITS DE LA DSR

(en millions d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
DSR avant contribution RIF et abondements DSR1	223,184	228,722	242,418	302,604	294,237	308,339	325,387 ^(a)
Contribution RIF à la DSR	15,245	21,343	27,441	33,539	39,637	45,735	51,832
Abondement DSR1	0	0	0	0	22,867	22,867	22,867
Abondement DSR2	0	0	0	0	0	0	0
DSR après contribution et abondement	238,429	250,065	269,859	336,143	356,741	376,941	400,087
DSR après abondement, hors contribution RIF	223,184	228,722	242,418	302,604	333,874	354,074	325,387
Part des contributions et abondements dans le total en %	6,39%	8,53%	10,17%	9,98%	17,52%	18,20%	19,05%
Part des contributions « hors RIF » dans le total en %	0%	0%	0%	0%	6,41%	6,07%	6,09%

(a) Y compris les 1,5 million d'euros d'abondements exceptionnels provenant des états civils et journaux officiels.

Source : Direction générale des collectivités locales.

Ces abondements et contributions ont permis, entre 1996 et 2002, d'accroître de 50% le montant total des crédits ouverts au titre de la DSR.

TAUX D'ÉVOLUTION DE LA DSR

(en pourcentage)

	Evolution 1999/1998	Evolution 2000/1999	Evolution 2001/2000	Evolution 2002/2001	Evolution 2002/1996
DSR avant contributions RIF et abondements	24,83	- 2,76	4,79	5,04	45,12
DSR totale, après contributions RIF et abondements	24,56	- 0,67	5,66	3,04	67,80
DSR après abondements, hors contributions RIF	24,83	- 2,76	4,79	5,53	45,79

Source : Direction générale des collectivités locales.

Le projet de loi de finances pour 2003 n'échappe pas à la logique de recourir à des abondements externes pour assurer le maintien, en 2003, de la DSR et de la DSR.

A cette fin, l'article 32 propose de majorer, au titre de 2003, les montants de la DSU et de la fraction « bourg-centre » de la DSR à hauteur respectivement de 33 millions d'euros et 4 millions d'euros, et d'opérer un prélèvement de 100 millions d'euros sur le montant de la régularisation de la DGF 2001. Ce prélèvement serait versé, non pas aux communes et aux groupements, mais viendrait abonder en 2003 la DSU et la fraction bourg-centre de la DSR à hauteur, respectivement, de 83 millions d'euros et de 17 millions d'euros.

La régularisation de la DGF pour 2001 ne bénéficiera donc pas aux 36.300 communes, mais sera ciblée sur les 796 communes bénéficiaires de la DSU, et les 4.036 communes qui touchent la fraction bourg-centre de la DSR. Cette mesure permettra donc d'éviter une « dissémination » des crédits, nuisible en termes d'efficacité.

Précisons, par ailleurs, que l'article 12 du présent projet de loi de finances propose de majorer à hauteur de 23 millions d'euros le solde de la dotation d'aménagement, la répartition de ces crédits entre la DSU et la DSR relevant du Comité des finances locales.

Ces différents abondements permettront de stabiliser en 2003 les montants des crédits ouverts au titre de la DSU et de la fraction bourg-centre de la DSR. En l'absence d'abondements exceptionnels de la DSU et de la fraction bourg-centre de la DSR ⁽¹⁾, le montant de la DSU se monterait en 2003 à 488 millions d'euros, contre 592,7 millions d'euros en 2002, soit une baisse de près de 18%, tandis que le montant de la fraction bourg-centre de la DSR s'élèverait à 101,5 millions d'euros, contre 121,3 millions d'euros en 2002, soit une baisse de plus de 16%.

Il convient de souligner, cependant, que le recours à des abondements ciblés présente l'inconvénient de nuire à la lisibilité des mécanismes de répartition de la DGF et, en raison de l'incertitude qui pèse chaque année sur leur reconduction, rend difficile pour les collectivités locales concernées la prévision concernant l'évolution de leurs ressources.

C.- LA SITUATION FRAGILE DES FONDS NATIONAUX DE PEREQUATION

Les deux fonds nationaux de péréquation, le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) et le fonds national de péréquation (FNP) sont régis par les dispositions prévues aux articles 1648 A *bis*, 1648 B et 1648 B *bis* du code général des impôts.

La présentation consolidée des ressources et des dépenses du FNPTP et du FNP ci-jointe permet d'avoir une vision globale de leurs actions.

(1) Mais en tenant compte de l'abondement de 23 millions d'euros du solde de la dotation d'aménagement proposé à l'article 12 du présent projet de loi de finances et sous l'hypothèse d'une hausse de la dotation forfaitaire correspondant à 45% de celle de la DGF pour 2003.

RESSOURCES ET DEPENSES DU FNPTP ET DU FNP

(en millions d'euros)

Ressources		1999	2000	2001	2002	Dépenses				
		1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002	
FNPTP	Contribution France Télécom et Poste.....	264,26	316,54	337,98	286,99	Compensation des exonérations de TP dans les ZFU et ZRU.....	60,58	52,28	21,44	0
	Cotisation de péréquation.....	348,12	352,17	355,21	347,80	Abondement de la DSR.....	0	22,87	22,87	0
	1 ^{ère} dotation de l'Etat.....	143,12	143,07	150,07	148,40	DDR.....	116,66	113,27	119,69	116,10
	2 ^{ème} dotation de l'Etat (DDR).....					Compensation des pertes de base de TP.....	144,65	139,73	132,12	145,78
						Compensation des pertes de DCTP.....	86,88	136,07	188,05	188,09
						Soutien des communes en difficulté financière en raison de pertes de base.....	0,46	0,46	0,46	0,30
						Réserve.....	2,29	1,52	1,52	0,76
FNP	Dotation du FNPTP au FNP.....	103,25	103,22	108,26	107,07	Compensation des exonérations de TP dans les ZRR.....	6,02	8,88	10,95	12,42
	Abondement de la dotation.....	22,87	22,87	22,87	22,87	FNP outre-mer.....	15,53	17,02	17,61	18,05
						Dotation aux communes dont le potentiel fiscal est faible et l'effort fiscal important ⁽¹⁾ .	551,38	550,42	571,47	545,40
						Dotation aux FDPTP.....	7,07	5,30	3,53	0
Total ressources	989,99	1.046,20	1.088,01	1.025,50	Total dépenses	991,52	1.047,82	1.089,71	1.026,90	

(1) FNP part principales communes et majoration métropole.

Au sein des dépenses des fonds, seules la part principal du FNP visant à corriger les insuffisances de potentiel fiscal, ainsi que la majoration destinée à réduire les écarts de potentiel fiscal de la taxe professionnelle, ont une vocation exclusivement péréquatrice. Or, ces crédits ne représentent qu'un peu plus de la moitié des dépenses du FNPTP et du FNP et ont tendance à décroître : ces dotations représentaient 53,11% des dépenses des deux fonds en 2002, contre 55,61% en 1999.

Le caractère insuffisamment péréquateur des dépenses des deux fonds s'explique par les charges nouvelles qui incombent au FNPTP depuis 1999.

Votre Rapporteur spécial rappellera, en effet, que l'article 58 de la loi de finances pour 1999 a institué une seconde part au FNPTP, afin de compenser aux communes les plus défavorisées, pendant les trois années du contrat de croissance et de solidarité, le montant de leur diminution de dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), hors réduction pour embauche et investissement (REI). L'article 83 de la loi de finances pour 2001 a reconduit pour 2001 ce dispositif, déjà prorogé en 2000 par l'article 63 de la loi de finances pour 2000.

Pour l'exercice 2002, l'article 39 de la loi de finances pour 2002 a prévu de consolider les montants alloués en 2001. Les pertes de DCTP constatées en 2002 ne sont donc pas compensées. Il en serait de même en 2003.

Ce dispositif de compensation des baisses de DCTP concerne :

- les communes éligibles à la DSU ou à la fraction bourg-centre de la DSR ;
- les EPCI à fiscalité propre comprenant au moins une commune éligible à la DSU ou à la fraction bourg-centre de la DSR ;
- les communes éligibles à la fraction péréquation de la DSR dont le potentiel fiscal est inférieur à 90% du potentiel fiscal moyen de leur strate démographique.

Ce mécanisme des compensations des baisses de DCTP observées entre 1999 et 2001 est extrêmement coûteux. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, le montant cumulé des compensations versées par le FNPTP en 2001 s'est établi pour les communes et les EPCI à 188,0489 millions d'euros. En 2002, le montant des compensations versées par le FNPTP recouvre la stricte reconduction du montant alloué en 2001, majoré de quelques rectifications, soit 188,0885 millions d'euros.

En conséquence, le manque à gagner pour les actions à vocation péréquatrice des deux fonds s'élève ainsi à 188 millions d'euros en 2002.

Certes, la situation budgétaire du FNPTP et du FNP semble, pour 2003, stabilisée.

Le Gouvernement propose, en effet, de verser, en 2003, au FNPTP une dotation représentative de la fiscalité locale de France Telecom. On rappellera, en effet, que l'article 13 du projet de loi de finances pour 2003 prévoit la banalisation complète de la fiscalité locale de France Telecom, qui était jusqu'à présent perçue directement par l'Etat, pour son propre compte et pour celui du FNPTP. A compter du 1^{er} janvier 2003, les collectivités locales imposeront directement les bases de taxe professionnelle et de foncier bâti liées aux établissements de France Telecom se situant sur leur territoire. Afin que cette réforme n'entraîne pas de baisse des moyens financiers du FNPTP, une dotation serait instituée en 2003 pour remplacer l'ancienne part de la fiscalité locale de France Telecom qui revenait au FNPTP. Cette dotation s'élèvera, en 2003, à 271 millions d'euros.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté, lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2003, la reconduction de l'abondement de 22,867 millions d'euros introduit par l'article 129 de la loi de finances pour 1999, pour les années 1999, 2000 et 2001, et reconduit par l'article 40 de la loi de finances pour 2002. La reconduction de cet abondement permettra de stabiliser les ressources du FNP.

Mais, la situation financière du FNPTP et du FNP restent pour l'avenir fragiles, puisqu'elles dépendent de la reconduction ou non d'abondements. Le Gouvernement devra donc veiller à ce que les incertitudes pesant sur l'évolution des ressources du FNPTP et du FNP ne se traduisent pas par une reconduction des dépenses de péréquation de ces deux fonds.

V.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES DU 1^{ER} AOÛT 2001

A.– LA LOGIQUE DE RESPONSABILISATION SUR DES OBJECTIFS PROMUE PAR LA LOI ORGANIQUE NECESSITERA D'ADAPTER LE MODE DE PRESENTATION DES CREDITS

1.– La loi organique s'inscrit dans une logique d'objectifs et de résultats

L'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 prévoit un profond renouvellement de la nomenclature budgétaire. Les crédits seront regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères, chaque mission comprenant un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Il est précisé qu'un « *programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* ».

Dans ce cadre, chaque programme doit relever d'un gestionnaire bien identifié, qui maîtrise les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs qui lui sont assignés. Il doit dès lors bénéficier d'un certain nombre de marges de manœuvre, telles que la fongibilité des crédits. Ainsi les programmes deviennent un mode de gestion, ce que les agrégats actuels n'ont pas vocation à être puisqu'ils ne sont qu'un mode de présentation budgétaire.

Afin d'optimiser la gestion des deniers publics, chaque programme devra regrouper l'ensemble des crédits relatifs à une politique publique, ces crédits étant gérés par un acteur unique.

Concrètement, la définition des programmes est rendue délicate par le fait que la responsabilité d'une politique est bien souvent éclatée entre plusieurs acteurs, chaque acteur étant par ailleurs lui même polyvalent. Dès lors, le périmètre des futurs programmes devra, dans un premier temps, s'adapter à la réalité administrative. Une profonde modernisation des systèmes d'information et de comptabilité, notamment en termes de comptabilité analytique, sera nécessaire pour reconstituer le coût de chaque politique et en responsabiliser les acteurs. Mais, il est clair qu'à terme, ce sont les structures administratives qui devront s'adapter à la mise en œuvre des politiques prises en compte dans les programmes.

2.– Les principes introduits par la loi organique nécessiteront d'adapter le mode de présentation des crédits relatifs aux collectivités locales

Actuellement, les crédits relatifs aux collectivités locales sont retracés par l'agrégat 21 « Collectivités locales » du bleu « Intérieur et décentralisation ». Le périmètre de cet agrégat ne permet cependant pas de rendre pleinement compte des missions du ministère délégué aux libertés locales, et moins encore des moyens mis en œuvre pour accomplir ces missions, pour deux raisons.

Tout d'abord, l'agrégat « collectivités locales » n'appréhende que les aspects strictement budgétaires et financiers des missions relevant de la Direction générale des collectivités locales. Ses autres missions, – telles que la définition des règles d'organisation et de fonctionnement des collectivités locales, la politique de répartition des compétences entre ces collectivités et l'Etat, d'élaboration du statut et des conditions de formation et d'information des élus et des fonctionnaires territoriaux – se traduisent, en effet, principalement par des coûts de personnel et de fonctionnement courant. Or, ceux-ci sont retracés au sein de l'agrégat 31 « administration générale » du ministère. Une analyse en termes de performance des services de l'administration centrale n'apparaît donc pas possible à l'aide du seul agrégat 21.

Par ailleurs, la prise en compte par l'agrégat « collectivités locales » des relations financières avec les collectivités locales est elle-même partielle. L'agrégat ne regroupe en effet que les transferts financiers aux collectivités locales inscrits sur des chapitres budgétaires du ministère de l'Intérieur. N'y figurent donc pas les crédits inscrits en lois de finances sur les chapitres budgétaires d'autres ministères, même si ces crédits correspondent à des transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales, et moins encore, les dotations prenant la forme de prélèvements sur les recettes de l'Etat, bien que gérées par les services de la Direction générale des collectivités locales.

B.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOMENCLATURE BUDGETAIRE RETENUE PAR LA LOI ORGANIQUE POURRAIT CONDUIRE A DEFINIR UNE MISSION REGROUPANT LES CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITES LOCALES

1.– Le maintien d'une enveloppe budgétaire regroupant les dotations aux collectivités locales paraît indispensable

Cette fonction est actuellement assurée par l'agrégat « collectivités locales » et par le jaune budgétaire relatif à l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales.

Ces deux présentations se différencient par le fait que l'agrégat « collectivités locales », qui a vocation à éclairer la discussion et le vote de la seconde partie de la loi de finances, ne retrace que les seules dotations relevant de

chapitres budgétaires, alors que le jaune sur l'effort financier de l'Etat aux collectivités locales intègre également les prélèvements sur recettes, discutés eux en première partie de la loi de finances, ainsi que l'ensemble des lignes budgétaires des différents ministères destinées aux collectivités locales.

Deux éléments semblent plaider, en effet, en faveur du maintien de la visibilité et de la cohérence d'une enveloppe budgétaire identifiée comme retraçant les dotations de l'Etat aux collectivités locales :

– une telle présentation correspond à la logique même de la réforme, qui vise à identifier clairement les grandes activités de l'Etat en les regroupant par missions et programmes. A ce titre, tant l'ampleur des dotations aux collectivités locales que l'homogénéité des activités relatives à leur gestion par l'administration justifient un regroupement des dotations aux collectivités locales au sein d'une enveloppe autonome ;

– les dotations aux collectivités locales constituent, aux yeux des élus locaux comme à ceux des élus nationaux, un élément primordial des relations entre l'Etat et les collectivités locales. L'éclatement des dotations entre plusieurs enveloppes ou, à l'inverse, l'ajout dans l'enveloppe des dotations de crédits ne relevant pas de la même logique ne permettrait plus de décrire le volet financier des relations entre l'Etat et les collectivités locales, ce qui fausserait le débat tant budgétaire qu'institutionnel.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, le ministère de l'Intérieur considère donc comme souhaitable de rechercher pour l'avenir une présentation budgétaire permettant de conserver une enveloppe propre aux dotations aux collectivités locales.

2.– La volonté d'assurer la visibilité et la cohérence de la présentation budgétaire des dotations aux collectivités locales pourrait justifier la mise en place d'une « mission »

Le regroupement des dotations en faveur des collectivités locales dans une simple « action » d'un programme plus vaste ne paraît pas compatible avec l'objectif recherché.

L'« action » au sens de la loi organique est, en effet, un niveau budgétaire extrêmement bas, ne relevant ni du niveau d'application du principe de spécialité (ce sera le programme), ni du niveau du vote des crédits (ce sera la mission). Compte tenu des enjeux précédemment évoqués, le niveau de l'« action » ne semble donc pas pertinent pour apprécier l'efficacité des dotations aux collectivités locales.

A contrario, la mise en place d'une « mission » ne serait pas disproportionnée et présenterait plusieurs intérêts importants.

Avec 56 milliards d'euros en 2002, les dotations de l'Etat aux collectivités locales représentent dans leur ensemble plus de 15 % du total du budget de l'Etat. Il s'agit désormais du deuxième poste budgétaire de l'Etat. S'agissant des dotations gérées par le ministère de l'Intérieur et ne prenant pas la forme de prélèvements sur recettes, le montant est très nettement inférieur mais représente néanmoins 8,1 milliards d'euros, soit 45% du total du budget du ministère. Dès lors, le positionnement des dotations gérées par le ministère de l'Intérieur au niveau de la « mission » ne paraît pas disproportionné.

Par ailleurs, les intérêts pratiques d'un tel positionnement par rapport à un positionnement au niveau du programme sont certains. Il permettrait d'assurer la cohérence du débat au Parlement, en faisant coïncider le périmètre de la discussion sur le volet financier des relations entre l'Etat et les collectivités locales et le périmètre de vote des crédits.

3.- La spécificité des prélèvements sur recettes, qui constituent l'essentiel des dotations attribuées aux collectivités locales, pourrait conduire à revoir la ligne de partage entre ces prélèvements et les crédits budgétaires

a) Les prélèvements sur recettes pourront-ils être intégrés dans la nouvelle nomenclature budgétaire ?

Les dotations inscrites au budget du ministère de l'Intérieur ont atteint, en loi de finances initiale pour 2002, environ 8,1 milliards d'euros (dépenses ordinaires et crédits de paiement). Les dotations gérées par la Direction générale des collectivités locales prenant la forme de prélèvements sur recettes se sont élevées, pour leur part, à plus de 22,7 milliards d'euros, soit près de trois fois plus. Au total, sur les 56 milliards d'euros attribués par l'Etat aux collectivités locales en 2002, 61% ont été versés sur prélèvements sur recettes, soit 34,5 milliards d'euros ⁽¹⁾.

Les prélèvements sur recettes représentent donc l'essentiel des dotations versées et devraient être pris en compte dans la mission mentionnée pour en assurer la pertinence.

Une lecture littérale des dispositions de la loi organique conduit à penser que les « missions » et « programmes » ne s'appliquent qu'aux « charges budgétaires de l'Etat », dont ne font pas partie les prélèvements sur recettes. Ceux-ci sont en effet, d'après l'article 6 de la loi organique, « *rétrocédé[s] directement au profit des collectivités territoriales [...] en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des [allégements] d'impôts [locaux]* ». Dans les deux cas, il ne s'agit pas d'une charge budgétaire, puisque le budget de l'Etat s'établit précisément après diminution des recettes brutes du montant des

(1) Précisons que sur ces 34,5 milliards d'euros, 18,6 milliards d'euros ont été, en 2002, versés au titre de la DGF, 7,8 milliards d'euros au titre de la compensation de la suppression progressive de la part salariale de la taxe professionnelle, 3,6 milliards d'euros en faveur du FCTVA, 1,8 milliard d'euros pour la compensation d'exonérations diverses et 1,5 milliard d'euros pour la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

prélèvements sur recettes. En outre, l'article 34 de la loi organique prévoit que les prélèvements sur recettes seront, comme aujourd'hui, évalués en première partie de la loi de finances, alors que les crédits alloués à chaque mission et programme seront autorisés en seconde partie.

La dichotomie entre dotations aux collectivités locales financées par prélèvements sur recettes et dotations budgétaires pourrait ainsi se répercuter sur la décomposition du budget de l'Etat en missions et programmes.

b) Faut-il réexaminer la ligne de partage entre prélèvements sur recettes et crédits budgétaires ?

Selon le ministère de l'Intérieur, il ne serait pas adapté de présenter les dotations de l'Etat au sein d'une mission si les prélèvements sur recettes ne pouvaient pas être pris en compte dans la nouvelle nomenclature. Une telle mission, dont le périmètre coïnciderait de fait avec celui de l'agrégat « Collectivités locales », ne serait, en effet, pas significative de l'effort financier entrepris.

Une deuxième piste paraît également devoir être écartée. Elle consisterait à regrouper au sein d'un même programme les dotations budgétaires actuellement inscrites à l'agrégat 21, en les complétant par les crédits de fonctionnement (essentiellement de personnel) liés aux relations avec les collectivités locales inscrits dans l'agrégat 21 « Administration générale », voire par les crédits actuellement inscrits à l'agrégat 11 « Administration territoriale » relatifs aux relations avec les collectivités locales. Or de tels regroupements doivent s'envisager dans la logique qui est celle de la loi organique, à savoir la fongibilité des crédits au sein des programmes, avec une fongibilité « asymétrique » s'agissant des crédits de personnels. Il faut, en effet, rappeler, par exemple, que la DGCL répartit, avec des équipes réduites, environ 8,1 milliards d'euros de crédits budgétaires, dont une partie obéit à des règles d'attribution précisément définies par le législateur. Dès lors, il apparaît préférable de prendre en compte les coûts de fonctionnement en tant que tels. Une réflexion sur ce sujet est actuellement menée par l'ensemble du ministère de l'Intérieur.

Celui-ci mène également une réflexion visant à reconsidérer le partage entre prélèvements sur recettes et dotations budgétaires, en fixant pour l'avenir, comme clé de partage, le principe que devraient figurer en prélèvements sur recettes les dotations « automatiques », calculées mécaniquement par l'administration en application de la loi et sans aucune marge d'appréciation. A l'inverse, l'ensemble des transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales pour lesquels l'administration dispose d'une marge d'appréciation quant aux attributions individuelles devrait figurer en crédits budgétaires dans la mesure où, puisque l'administration dispose d'une marge d'appréciation, c'est que cette appréciation doit s'inscrire dans une politique explicite de l'Etat.

Il est vrai que la séparation actuelle entre prélèvements sur recettes et dotations budgétaires est en tout état de cause davantage le fruit de l'histoire que celui d'un partage conceptuel⁽¹⁾. A titre d'exemple, rien ne justifie au plan conceptuel que la dotation de compensation aux régions de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation relève des dotations budgétaires, alors que la plupart des compensations fiscales figurent en prélèvements sur recettes et que la principale dotation aux collectivités locales, à savoir la DGF, elle-même issue de la suppression d'un impôt local, figure également en prélèvement sur recettes.

La loi organique du 1^{er} août 2001, qui donne une assise légale aux prélèvements sur recettes, pourrait ainsi être l'occasion de revoir la ligne de partage entre crédits budgétaires et prélèvements sur recettes. Son article 6 dispose qu'un « *montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales* »⁽²⁾. Pour le ministère de l'Intérieur, ces dispositions sont suffisamment souples pour permettre de réorganiser la répartition des dotations entre les prélèvements sur recettes et les crédits budgétaires.

En effet, le périmètre potentiel des prélèvements sur recettes apparaît relativement large, puisqu'il couvre non seulement les exonérations, réductions ou plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités locales, mais aussi les dotations destinées à couvrir les charges de leurs bénéficiaires. Les dispositions de l'article 6 assurent donc la légalité des prélèvements sur recettes poursuivant l'une ou l'autre de ces deux finalités, voire les deux à la fois. Dans ce cadre, tous les prélèvements sur recettes existants paraissent pouvoir relever du champ prévu par l'article 6.

(1) *L'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances ne prévoit pas la possibilité de créer de prélèvements sur recettes. Néanmoins, le Conseil constitutionnel a admis la constitutionnalité des prélèvements opérés au profit des collectivités locales et des Communautés européennes. Dans sa décision du 29 décembre 1982 relative à la loi de finances pour 1983, il a ainsi estimé que les prélèvements sur recettes ne méconnaissent pas le principe d'universalité budgétaire. En effet, ils ne sont pas contraires au principe de non-contraction des dépenses et des recettes, dans la mesure où ils sont précisément énumérés et évalués à l'état A. Ils sont également conformes au principe de non-affectation des recettes, car ils s'analysent comme « une rétrocession directe d'un montant déterminé de recettes de l'Etat au profit des collectivités locales ou des communautés européennes en vue de couvrir des charges qui incombent à ces bénéficiaires et non à l'Etat et qu'ils ne sauraient, dans ces conditions, donner lieu à une ouverture de crédits dans les comptes des dépenses du budget de l'Etat ». Dans sa décision du 29 décembre 1998 relative à la loi de finances pour 1999, le Conseil constitutionnel a rappelé la conformité du mécanisme des prélèvements sur recettes au principe d'universalité budgétaire et précisé par ailleurs qu'il était aussi compatible avec le principe de sincérité budgétaire, dès lors qu'il est, « dans son montant et sa destination, défini de façon distincte et précise dans la loi de finances et qu'il est assorti, tout comme les chapitres budgétaires, de justifications appropriées ».*

(2) *Le Conseil constitutionnel a admis, dans sa décision du 25 juillet 2001, la constitutionnalité de ces dispositions, dès lors que l'article 6 précise que « ces prélèvements sur les recettes de l'Etat sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte ». Il a cependant indiqué que les documents joints au projet de loi de finances de l'année devront comporter des justifications aussi précises qu'en matière de recettes et de dépenses et que l'analyse des prévisions de chaque prélèvement sur les recettes de l'Etat devra figurer dans une annexe explicative.*

A cet égard, deux raisons paraissent plaider pour un élargissement des prélèvements sur recettes aux dotations actuellement versées sur crédits budgétaires, dont les montants individuels résultent de l'application mécanique de critères législatifs, sans marges de manœuvre pour l'administration gestionnaire.

Tout d'abord, il faut souligner que les prélèvements sur recettes présentent des avantages de gestion incontestables, les caractéristiques des procédures budgétaires (contrôle du contrôleur financier, mécanismes de délégation des crédits...) n'étant pas adaptés à des enveloppes dont la répartition est entièrement fixée par des critères législatifs ou réglementaires.

Plus fondamentalement, les dotations budgétaires attribuées sans marge de manœuvre s'inscrivent mal dans la logique de la loi organique, qui pousse à un arbitrage entre les moyens et vise à la responsabilisation sur des objectifs. En effet, si le gestionnaire opérationnel ne dispose d'aucune marge de manœuvre dans leur mise en œuvre, il pourrait être opportun d'exclure ces dotations du périmètre des missions et programmes, ce qui ne serait cependant pas possible si elles demeuraient inscrites sur crédits budgétaires. Il s'agit en particulier de dotations compensant des transferts de compétence – telles que la DGD, automatiquement indexée sur la DGF – ou les compensations aux régions des allègements de fiscalité locale.

A contrario, les dotations actuellement versées sur prélèvements sur recettes et pour lesquelles l'administration dispose de marges de manœuvre dans leur mise en œuvre pourraient être basculées en crédits budgétaires. Pour ce type de dotations, l'administration gestionnaire dispose de véritables marges de manœuvre dans le choix des projets à financer et le montant de la subvention à allouer, et peut dès lors être évaluée quant à ses résultats et ses objectifs. L'ensemble des dotations pour lesquelles l'administration dispose de marges de choix – c'est-à-dire les subventions attribuées sur projet ou sur dossier – pourrait ainsi trouver sa place dans un programme.

En tout état de cause, l'ampleur des enjeux que recouvre un éventuel basculement en prélèvements sur recettes de certaines dotations actuellement imputées sur crédits budgétaires est telle que la réflexion en la matière nécessite d'être approfondie, et ce en concertation avec le Parlement, dont les pouvoirs budgétaires, dès lors qu'il s'agit de prélèvement sur recettes, sont importants.

CONCLUSION

La perspective d'une relance de la décentralisation appelle une réforme profonde de la structure des dotations de l'Etat aux collectivités locales.

La complexité et le manque de lisibilité des mécanismes en place, les difficultés récurrentes à financer le développement de l'intercommunalité concomitamment avec l'octroi de dotations en faveur des mécanismes de péréquation, rendent cette évolution inéluctable.

Votre Rapporteur spécial est, à cet égard, convaincu que la relance de la décentralisation ne réussira que dans la mesure où elle se traduira également par des efforts accrus en matière de péréquation. Celle-ci est également le corollaire indispensable à l'autonomie fiscale prônée par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi constitutionnel (n° 24) relatif à l'organisation décentralisée de la République.

Or, une réforme de la péréquation implique une refonte de la dotation globale de fonctionnement.

Cette refonte de la DGF pourrait passer par une régionalisation de cette dotation.

Le Parlement serait appelé à se prononcer sur un montant global de DGF, réparti entre les régions selon des critères objectifs et simplifiés, prenant notamment en compte le nombre d'habitants et les ressources fiscales de chaque région. Puis, une fois cette enveloppe adoptée et ventilée, un comité de finances locales régional, regroupant des représentants des conseils régionaux, des conseils généraux et des communes, se prononcerait, selon des critères objectifs spécifiques, sur la répartition de cette DGF régionale, en fonction des spécificités locales.

Cette réforme de grande ampleur, qui bouleverse la tradition centralisatrice française, constituerait une mesure efficace pour répondre, d'une part, aux spécificités des collectivités locales qu'il semble de plus en plus difficile de gérer depuis Paris et pour renforcer, d'autre part, le poids de la péréquation au sein des concours de l'Etat aux collectivités locales.

EXAMEN EN COMMISSION

Dans sa séance du 17 octobre 2002, la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan a examiné les crédits de l'**Intérieur : collectivités locales**.

Après l'exposé de votre **Rapporteur spécial**, un débat a suivi.

M. Alain Rodet a rappelé que l'Etat était devenu le premier contribuable local en raison de la généralisation de la TVA opérée par la loi du 6 janvier 1966, la TVA se substituant à la taxe locale sur le chiffre d'affaires perçue au profit des collectivités locales. Il a ensuite évoqué la situation financière de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL).

M. Pierre Hériaud s'est félicité du montant des dotations allouées par l'Etat aux collectivités locales en 2003. Toutefois, il a fait remarquer que si l'affirmation selon laquelle l'Etat était devenu le premier contribuable local n'était pas totalement erronée, il convient d'aborder cette question moins au regard des contributions respectives de l'Etat et des collectivités locales, qu'en examinant leur situation respective en terme d'investissement et d'endettement. Certes, l'Etat prend à sa charge près de 30 milliards d'euros au titre de la fiscalité locale, dont le produit s'élève *grosso modo* à 66 milliards d'euros. Mais, ce montant de 66 milliards d'euros comprend, d'une part, le produit des impôts locaux, à hauteur de 45 milliards d'euros, et d'autre part, les versements opérés par l'Etat à hauteur de 15 milliards d'euros.

L'importance relative de l'Etat et des collectivités locales en terme de prélèvements obligatoires doit s'apprécier au regard de l'utilisation qui est faite de ces prélèvements : ont-ils une utilité ou sont-ils assimilables à un « tonneau des Danaïdes » ?

M. Pierre Hériaud a rappelé à cet égard le rôle primordial joué par les collectivités locales en matière d'investissement : les collectivités locales prennent en charge, pour un montant de 25 milliards d'euros, 71% de l'investissement civil, alors que l'Etat n'intervient que pour un dixième de cette somme. On peut donc raisonnablement affirmer que les collectivités locales utilisent efficacement les prélèvements fiscaux opérés, et ce, dans le cadre de règles budgétaires extrêmement strictes concernant le remboursement de leur capital ou leur capacité d'emprunt. Ainsi, au cours des trente dernières années, l'endettement des collectivités locales est passé de 15% à 7,6% du PIB, alors que, dans le même temps, l'endettement de l'Etat était multiplié par deux, passant de 24,5% à 49% du PIB. En matière d'investissements, on assiste à un mouvement inverse : la part des collectivités locales est très prépondérante. Il convient donc de se féliciter de la qualité de gestion des collectivités locales, ce qui permettra de lancer le nouveau chantier de la décentralisation.

M. Jean-Louis Dumont a évoqué un amendement qu'il présentera afin de réduire le montant des autorisations de programmes demandées par le Gouvernement pour 2003 au titre du budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales. Cet amendement permettra, en outre, d'attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'allouer aux départements concernés les crédits nécessaires à la reconstruction de ponts détruits pour faits de guerre.

M. Michel Bouvard, Président, a relevé la persévérance de M. Jean-Louis Dumont sur cette question.

Votre **Rapporteur spécial** a fait remarquer que les difficultés financières de la CNRACL n'étaient pas nouvelles. Le Gouvernement devrait prochainement présenter une réforme proposant une baisse, pendant trois ans, de 3 points par an du taux d'appel de la surcompensation. En contrepartie, la cotisation employeur acquittée par les hôpitaux et les collectivités locales devrait augmenter sur la même période de 0,4 point par an. Il a déclaré partager les convictions de M. Pierre Hériaud sur la qualité de gestion des collectivités locales et sur le rôle décisif qu'elles jouent en matière d'investissement. Ces acquis permettront un approfondissement de la décentralisation.

La Commission a ensuite, sur la proposition de votre Rapporteur spécial, *adopté* les crédits des collectivités locales pour 2003 et vous demande *d'émettre un vote favorable à leur adoption*.

N° 0256-29 .- Rapport de M. Marc Laffineur sur le projet de loi de finances pour 2003 - (Intérieur et libertés locales – collectivités locales)