

N° 1110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

PAR M. GILLES CARREZ,
é Général,
Député.

ANNEXE N° 29

INTÉRIEUR et LIBERTÉS LOCALES

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Rapporteur spécial : M. MARC LAFFINEUR

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
I.- LA REFORTE DE L'ARCHITECTURE DES DOTATIONS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES	11
A.- DES CONCOURS EN LEGERE AUGMENTATION	11
<i>a) Le second poste des dépenses de l'Etat</i>	11
<i>b) La deuxième ressource des collectivités territoriales</i>	12
B.- LA SIMPLIFICATION DES CONCOURS DE L'ETAT	14
1.- La globalisation de la DGF	14
2.- L'harmonisation de la structure de la DGF	16
<i>a) La DGF des communes</i>	16
<i>b) La DGF des départements</i>	18
<i>c) La DGF des régions</i>	19
3.- Le poids croissant des prélèvements sur recettes	20
<i>a) L'impact de la globalisation de la DGF</i>	20
<i>b) La création de deux nouveaux prélèvements sur recettes</i>	21
<i>c) La réduction sensible de l'agrégat 21</i>	23
II.- LA RECONDUCTION DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE	25
A.- LES MECANISMES DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE	25
1.- Le pacte de stabilité de 1996 à 1998	25
2.- Le contrat de croissance et de solidarité depuis 1999	25
<i>a) les objectifs poursuivis</i>	25
<i>b) Le dispositif</i>	26
B.- LA RECONDUCTION DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE EN 2004	27
1.- Le maintien des modalités d'indexation de 2003	27
2.- L'évolution des dotations sous enveloppe	28
<i>a) Les dotations de fonctionnement</i>	28
<i>b) Les dotations d'équipement</i>	35
<i>c) Les dotations liées au transfert de compétence</i>	38

3.– L’ajustement du contrat de croissance et de solidarité par la DCTP	41
a) <i>L’origine de la DCTP</i>	41
b) <i>La DCTP, comme variable d’ajustement</i>	41
c) <i>L’absence de reconduction de la modulation des baisses de DCTP</i>	42
C.– FAUT-IL RÉVISER LE CONTRAT DE CROISSANCE ?	44
1.– Le contrat de croissance et de solidarité couvre 71% des concours de l’Etat aux collectivités territoriales	44
2.– Le contrat de croissance et de solidarité ne permet plus aux collectivités territoriales de disposer d’une vision pluriannuelle de leurs ressources	48
3.– Le mécanisme d’ajustement pèse exclusivement sur la DCTP	48
III.– LE FINANCEMENT DE L’INTERCOMMUNALITE	53
A.– LE POIDS CROISSANT DE L’INTERCOMMUNALITE	53
1.– L’augmentation du nombre de groupements à fiscalité propre	53
2.– Un financement de l’intercommunalité en voie de stabilisation	54
B.– DES MÉCANISMES DE FINANCEMENT A REFORMER	56
1.– Un système de financement à bout de souffle	56
2.– La remise en cause des critères d’attribution de la dotation d’intercommunalité	57
a) <i>Conserver le critère du potentiel fiscal</i>	57
b) <i>La nécessaire réforme du CIF</i>	58
IV.– LA POLITIQUE DE PEREQUATION	61
A.– L’EFFORT DE PEREQUATION EN 2003	61
1.– Les instruments de la péréquation	61
2.– Une politique de péréquation encore largement insuffisante	62
B.– LES OBSTACLES A LA PEREQUATION COMMUNALE	63
1.– Des contraintes structurelles de financement	63
a) <i>Les dotations de péréquation communale</i>	63
b) <i>Des modalités de financement restreintes</i>	64
c) <i>Le recours traditionnel à des abondements « externes »</i>	68
2.– La fragilité financière du Fonds national de péréquation	71
a) <i>Le rôle péréquisiteur du FNP</i>	71
b) <i>Des ressources financières fragiles</i>	72
C.– LA RÉFORME DE L’ARCHITECTURE DE LA DGF DOIT DEBOUCHER DÈS 2004 SUR UNE ACCENTUATION DE L’EFFORT DE PÉRÉQUATION	74
1.– Une alimentation pérenne de la péréquation	74
2.– Des effets perceptibles dès 2004	75

V.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES DU 1^{ER} AOUT 2001	81
A.– LA REMISE EN CAUSE DE LA LIGNE DE PARTAGE ENTRE PRELEVEMENTS SUR RECETTES ET CREDITS BUDGETAIRES.....	81
1.– La ligne de partage entre prélèvement sur recettes et crédits budgétaires est le fruit de l’histoire	81
2.– La LOLF consacre les prélèvements sur recettes	82
3.– Faut-il retenir une présentation par objectifs des prélèvements sur recettes ?.....	83
B.– LA REDEFINITION DE L’AGREGAT « COLLECTIVITES TERRITORIALES » SOUS FORME DE MISSION ET DE PROGRAMMES.....	84
1.– La LOLF a vocation à bouleverser la nomenclature budgétaire	84
2.– L’instauration d’une mission relative aux « Relations avec les collectivités territoriales »	84
3.– La création de deux programmes.....	86
CONCLUSION	89
EXAMEN EN COMMISSION	91

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre. A cette date, près de 80% des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur, qui tient à remercier les services pour leur efficacité.

INTRODUCTION

Les concours de l'Etat aux collectivités territoriales devraient s'élever, en 2004, à 59,4 milliards d'euros, en hausse de 1,2% par rapport aux concours ouverts en loi de finances initiale pour 2003 (58,7 milliards d'euros).

Le projet de loi de finances pour 2004 relatif aux concours de l'Etat aux collectivités territoriales mérite d'être salué à double titre.

Dans un contexte budgétaire difficile, marqué par la stabilisation des dépenses de l'Etat en volume, le Gouvernement propose de reconduire, en 2004, le contrat de croissance et de solidarité, selon des modalités d'indexation identiques à celles appliquées en 2003. Les dotations aux collectivités territoriales relevant de ce contrat progresseraient ainsi de 1,67% en 2004.

Par ailleurs, votre Rapporteur spécial avait souligné, l'an passé, la complexité des concours alloués par l'Etat. Aussi convient-il de saluer la simplification sensible de l'architecture des dotations aux collectivités territoriales proposée par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004. Cette réforme confère aux dotations de l'Etat une lisibilité accrue et débouchera, à terme, sur un effort accentué en faveur de la péréquation.

Les dispositions du projet de loi de finances pour 2004 relatives aux dotations aux collectivités territoriales interviennent dans une période à la fois délicate et charnière pour les finances locales.

Sous l'effet du coût des « 35 heures » et des premiers transferts de compétence – allocation personnalisée d'autonomie (APA) pour les départements et transports ferroviaires de voyageurs pour les régions, les collectivités territoriales ont révisé à la hausse leurs taux d'imposition. Selon M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, « *la hausse moyenne des impôts locaux pour 2003 est de 2,2%. Elle se subdivise en une hausse de 3,9% pour les départements, de 1,6% pour les communes et de 0,2% pour les régions* ⁽¹⁾ ».

Par ailleurs, le projet de loi relatif aux responsabilités locales ⁽²⁾, ainsi que le projet de loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité ⁽³⁾, proposent de transférer aux collectivités territoriales des compétences nouvelles, pour un montant compris entre 11 et 13 milliards d'euros. Celles-ci seront financées par un transfert de taxe intérieure sur les produits pétroliers et par celui de la taxe sur les conventions d'assurance multirisque habitation.

(1) Réponse à la question n° 787 posée par le Président Pierre Méhaignerie, publiée au Journal officiel du 8 novembre 2003.

(2) Texte n° 4 (2003-2004).

(3) Texte n° 282 (2002-2003).

Dans ce contexte favorable à la hausse de la dépense publique locale, il était primordial de veiller à ce que les collectivités territoriales voient les dotations allouées par l'Etat préservées. Tel sera bien le cas en 2004, comme votre Rapporteur spécial s'est attaché à le souligner.

I.- LA REFONTE DE L'ARCHITECTURE DES DOTATIONS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES

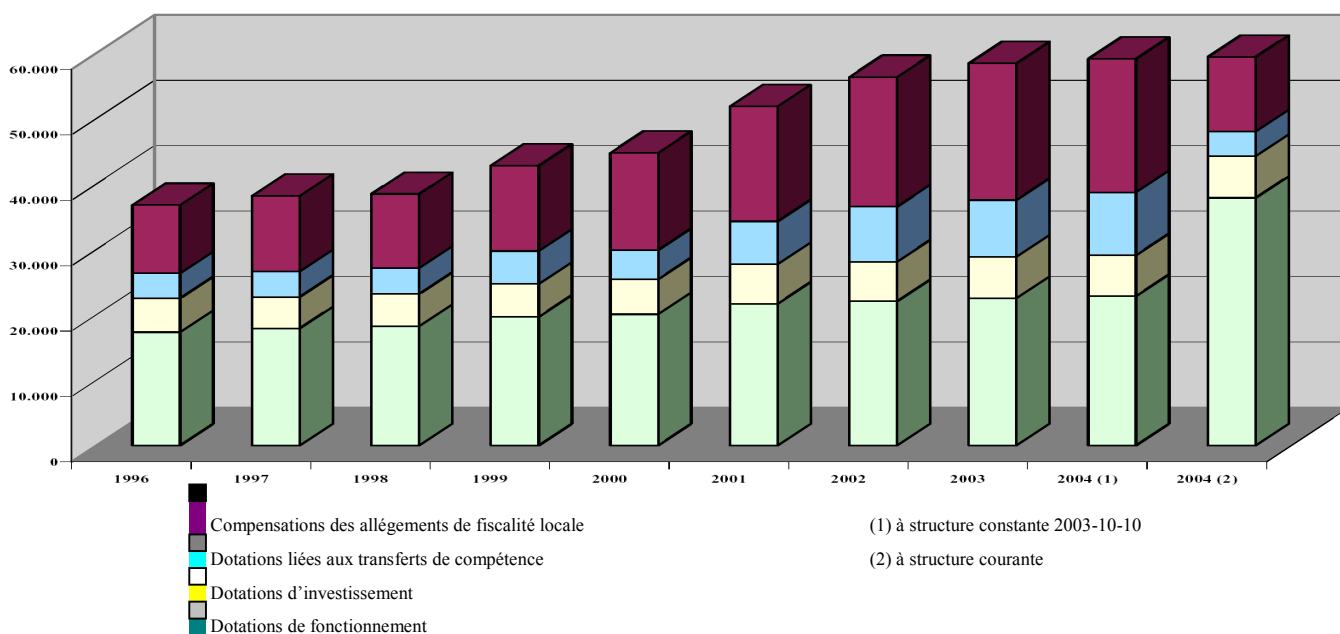
A.- DES CONCOURS EN LEGERE AUGMENTATION

Les concours de l'Etat aux collectivités territoriales s'élèveront ⁽¹⁾, en 2004, à 59,4 milliards d'euros, en hausse de 1,2% par rapport au montant des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2003 (58,7 milliards d'euros).

Comme le souligne le Gouvernement, « *les concours de l'Etat aux collectivités locales ont progressé de 6,2% en moyenne annuelle depuis 1996, date de mise en place d'un contrat engageant l'Etat et les collectivités locales* ».

EVOLUTION DES CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES DEPUIS 1996

(en millions d'euros)



a) Le second poste des dépenses de l'Etat

En 2004, les dotations de l'Etat aux collectivités territoriales représenteront ainsi 16% des dépenses de l'Etat ⁽²⁾. Elles constituent ainsi le second poste des dépenses de l'Etat, derrière celles consacrées à la fonction publique et devant celles relative à la dette publique.

(1) Hors régularisation.

(2) Celles-ci s'élèveront, en 2004, à 364,38 milliards d'euros, si l'on tient compte des charges du budget général, des prélèvements sur recettes et des remboursements et dégrèvements sur impositions locales.

b) La deuxième ressource des collectivités territoriales

En 2004, selon les données publiées dans le cadre du rapport économique, social et financier (REF) associé au projet de loi de finances pour 2004, les ressources des collectivités territoriales s'élèveront à 166,52 milliards d'euros.

Ces ressources sont essentiellement fiscales : les ressources fiscales des collectivités territoriales se monteront, en 2004, à 81,29 milliards d'euros. Elles seraient en 2004 particulièrement dynamiques, s'inscrivant en hausse de 4,4%.

Les transferts financiers aux collectivités territoriales s'élèveront, en 2004, à 56,78 milliards d'euros. Ils représentent ainsi 34% des ressources des collectivités territoriales. Ces transferts seraient cependant, en 2004, moins dynamiques que dans le passé : ils s'inscrivent en hausse de 1,2% en 2004, contre 3,9% en 2003.

RESSOURCES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

	Montant 2002 (en milliards d'euros)	Répartition (en %)	Evolution 2003/2002	Evolution 2004/2003
Total ressources (hors transfert de TIPP)	156,2	100,0	3,4	3,1
Y compris transfert de TIPP				6,2
Ressources fiscales (hors transfert de TIPP)	75,6	48,4	3,0	4,4
Y compris transfert de TIPP				10,8
dont recouvrements (hors transferts de TIPP)	63,5	40,7	3,9	5,6
Y compris transfert de TIPP				13,1
dont part supportée par l'Etat	12,1	7,7	- 1,8	- 2,2
Transferts	54,0	34,6	3,9	1,2
dont fonctionnement	45,8	29,3	4,5	0,9
dont investissement	8,2	5,3	0,5	3,4
Autres ressources	26,6	17,0	3,7	3,0

Source : Rapport économique, social et financier, joint au projet de loi de finances pour 2004.

Le poids des concours de l'Etat aux collectivités territoriales est cependant extrêmement variable selon le niveau de collectivité territoriale. Selon les dernières données disponibles, il s'élevait, en 2002, à 28,4% du total des recettes hors emprunt des communes. Ce taux montait à 33,6% pour les départements et à 55,8% pour les régions.

(en milliards d'euros)

Communes	1996	2000	2001	2002
Recettes totales	67,94	75,15	76,95	77,81
dont emprunts	6,60	7,19	7,32	7,43
en % des recettes totales	9,7%	9,6%	9,5%	9,5%
Recettes totales hors emprunts	61,34	67,97	69,63	70,38
Principales recettes propres	34,54	37,10	39,06	40,16
en % des recettes totales hors emprunts	56,3%	54,6%	56,1%	57,1%
dont Produit 4 taxes	24,91	25,69	24,16	23,57
dont Autres impôts y compris reversement des groupements	4,27	5,64	9,07	10,77
dont Ventes et produits	5,36	5,77	5,83	5,82
Principales dotations de l'Etat	18,29	18,58	19,24	19,96
en % des recettes totales hors emprunts	29,8%	27,3%	27,6%	28,4%
dont Dotations de fonctionnement	12,84	11,88	11,96	12,23
dont Compensations fiscales	3,69	5,01	5,44	5,68
dont FCTVA	1,76	1,69	1,84	2,05
Autres	8,51	12,28	11,33	10,26

(en milliards d'euros)

Départements	1996	2000	2001	2002	BP 2003
Recettes totales	34,92	38,00	38,96	42,44	45,67
dont emprunts	4,11	2,92	3,51	4,37	4,79
en % des recettes totales	11,8%	7,7%	9,0%	10,3%	10,5%
Recettes totales hors emprunts	30,81	35,09	35,45	38,07	40,88
Principales recettes propres	17,72	20,87	19,20	19,90	21,05
en % des recettes totales hors emprunts	57,5%	59,5%	54,2%	52,3%	51,5%
dont Produit 4 taxes	12,36	13,85	13,80	14,22	15,04
dont Autres impôts	5,26	6,94	5,32	5,60	5,93
dont Ventes et produits	0,10	0,08	0,08	0,08	0,08
Principales dotations de l'Etat	6,36	9,42	11,79	12,79	12,75
en % des recettes totales hors emprunts	20,6%	26,8%	33,3%	33,6%	31,2%
dont Dotations de fonctionnement	4,35	6,26	8,18	8,49	8,89
dont Compensations fiscales	1,32	2,13	2,55	3,24	3,58
dont FCTVA	0,45	0,76	0,78	0,78	0,84
dont DDEC	0,24	0,27	0,27	0,28	0,29
Autres	6,74	4,79	4,46	5,38	7,08

(en milliards d'euros)

Régions	1996	2000	2001	2002	BP 2003
Recettes totales	11,43	12,97	13,71	15,78	16,72
Dont emprunts	1,14	1,36	1,76	2,16	2,66
en % des recettes totales	9,9%	10,5%	12,8%	13,7%	15,9%
Recettes totales hors emprunts	10,29	11,61	11,94	13,63	14,06
Principales recettes propres	5,84	5,84	5,00	4,98	4,99
en % des recettes totales hors emprunts	56,8%	50,3%	41,9%	36,5%	35,5%
dont Produit 4 taxes	3,57	3,95	3,09	2,97	2,93
dont Autres impôts	2,27	1,89	1,91	2,00	2,06
dont Ventes et produits	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Principales dotations de l'Etat	3,17	4,77	5,99	7,60	7,96
en % des recettes totales hors emprunts	30,8%	41,1%	50,1%	55,8%	56,6%
dont Dotations de fonctionnement	2,10	2,63	2,76	4,02	4,10
<i>dont formation professionnelle</i>	<i>0,76</i>	<i>1,21</i>	<i>1,26</i>	<i>1,31</i>	<i>1,39</i>
dont Compensations fiscales	0,25	1,30	2,38	2,73	2,96
dont FCTVA	0,34	0,30	0,30	0,29	0,31
dont DRES	0,48	0,54	0,55	0,56	0,58
Autres	1,28	1,01	0,96	1,05	1,11

Source : Ministère de l'intérieur.

B.– LA SIMPLIFICATION DES CONCOURS DE L'ETAT

Dans son rapport spécial⁽¹⁾ consacré aux dotations de l'Etat aux collectivités territoriales présenté dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2003, votre Rapporteur spécial avait souligné la complexité du régime des dotations allouées par l'Etat aux collectivités territoriales, évoquant l'éparpillement de la gestion de ces dotations par dix-sept ministères, la multiplicité des objectifs poursuivis et le manque d'explicitation, l'imbrication des circuits de financement et la complexité des modalités de calcul de ces dotations.

Aussi, votre Rapporteur spécial ne peut-il que se féliciter de l'effort de simplification et de lisibilité proposé par le Gouvernement au travers de la réforme de l'architecture des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales.

Cette réforme comporte deux volets.

1.– La globalisation de la DGF

La simplification proposée par le Gouvernement vise, en premier lieu, à globaliser au sein de la DGF des dotations spécifiques, qui visent essentiellement à compenser des allègements de fiscalité locale.

Cette réforme résulte d'une volonté politique forte, mais s'explique également par des raisons d'opportunité, liées à l'intégration dans la DGF, à compter de 2004, de la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle.

L'article 44 de la loi de finances initiale pour 1999 a, en effet, supprimé, sur cinq années, la part salaires des bases de la taxe professionnelle. La dernière tranche de suppression a été mise en œuvre en 2003. L'article 44 précité a institué une compensation de la perte de recettes occasionnée par cette réforme aux collectivités territoriales, groupements de communes à fiscalité propre et fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP). Cette compensation, versée sur prélèvements sur recettes, a été indexée de 1999 à 2003, selon le taux d'évolution de la DGF.

En 2003, ces compensations atteignent 2.231,033 millions d'euros pour les communes, 3.455,536 pour leurs groupements, 2.443,137 millions d'euros pour les départements, 729,255 millions d'euros pour les régions et 107,091 millions d'euros pour les FDPTP. A compter de 2004, l'article 44 précité prévoit que « *cette compensation est intégrée à la dotation globale de fonctionnement et évolue comme cette dernière* ».

Le Gouvernement a saisi l'opportunité que représente l'intégration de la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle, pour

(1) Rapport n° 256, annexe n° 29.

globaliser, au sein de la DGF, un ensemble de dotations et de compensations spécifiques. La DGF intégrerait ainsi, à compter de 2004 :

– la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle versée en 2003, en application du I du D de l'article 44 de la loi de finances initiale pour 1999, soit un montant global de 8.854,46 millions d'euros ⁽¹⁾ ;

– la compensation de la suppression de la taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçue par les régions en application du II de l'article 39 de la loi de finances initiale pour 1999, d'un montant de 861,66 millions d'euros en 2003 ;

– la compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation perçue en application du a et du 2 du I de l'article 11 de la loi de finances rectificative pour 2000 ⁽²⁾, d'un montant de 999,45 millions d'euros en 2003 ;

– la compensation des baisses de DCTP subies par les communes et les groupements défavorisés, versée jusqu'en 2003 par le FNPTP en application de l'article 1648 B du code général des impôts, d'un montant de 188,09 millions d'euros en 2003 ;

– les dotations de péréquation du FNP, soit 545,73 ⁽³⁾ millions d'euros en 2003, ce montant n'intégrant pas le prélèvement opéré en application du 1 du II de l'article 1648 B *bis* du code général des impôts pour compenser, pour les collectivités territoriales ou leurs groupements dotés d'une fiscalité propre, les pertes de recettes résultant des exonérations de taxe professionnelle liées aux extensions d'activités mentionnées à l'article 1465 A du code général des impôts en zone de revitalisation rurale ;

– 95% de la DGD, à l'exception des concours alloués en faveur des ports maritimes de pêche et de commerce, prévus à l'article L. 1614-8 du code général des collectivités territoriales, et en faveur des bibliothèques départementales de prêt, en application de l'article L. 1614-14 du code général des collectivités territoriales, soit un montant de 5.755,35 millions d'euros en 2003.

Parallèlement à cette opération de globalisation, il est mis fin à l'existence de différents fonds : fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), fonds national de péréquation (FNP), fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR), dont les concours sont intégrés, pour l'essentiel dans la DGF.

(1) Ce montant n'inclut pas la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle versée aux FDPTP, qui serait financée, en application de l'article 36 du projet de loi de finances pour 2004, par prélèvement sur recettes à compter de 2004.

(2) Loi n° 2000-656 du 13 juillet 2000.

(3) Ce montant ne tient pas compte de la majoration exceptionnelle de 22,867 millions d'euros introduite, de 1999 à 2001, par l'article 129 de la loi de finances pour 1999, reconduite en 2002 par l'article 40 de la loi de finances initiale pour 2002 et en 2003 par l'article 51 de la loi de finances initiale pour 2003.

La DGF devient ainsi le pivot central des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, passant d'un montant de 18.903,66 millions d'euros au titre de la loi de finances initiale pour 2003, soit 32% de l'effort financier de l'Etat aux collectivités territoriales, à un montant de 36.740,19 millions d'euros en 2004 hors abondements exceptionnels, soit 62% du total de l'effort financier de l'Etat aux collectivités territoriales.

2.- L'harmonisation de la structure de la DGF

La globalisation de la DGF autorise une révision de l'architecture des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales. Dans un souci de lisibilité, celles-ci seraient désormais articulées selon un schéma identique pour chaque niveau de collectivité territoriale, autour d'une dotation forfaitaire, destinée à préserver les ressources des collectivités d'une année sur l'autre et d'une dotation de péréquation, ciblée sur les collectivités les plus défavorisées sur le plan fiscal.

Comme votre Rapporteur spécial le soulignera, cette simplification de l'architecture des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales permet d'introduire une alimentation pérenne des dotations de péréquation.

En effet, pour chaque niveau de collectivité territoriale, le taux d'évolution de la dotation forfaitaire sera moins rapide que celui de la masse totale de la DGF, la différence majorant ainsi chaque année les sommes consacrées à la péréquation. La péréquation ne serait donc pas financée par un prélèvement sur le montant des dotations perçues en 2003 et regroupées dans la dotation forfaitaire, mais par l'affectation d'une partie de l'accroissement annuel de cette même masse.

Il convient toutefois de souligner que cette simplification ne modifie nullement le montant des attributions individuelles de chaque collectivité, la réforme présentée dans le cadre des articles 30 à 39 du projet de loi de finances pour 2004 visant exclusivement à modifier l'architecture des dotations de l'Etat. La clarification des concours de l'Etat ne constitue que la première étape d'une réforme plus large, dont le second volet devrait être présenté au Parlement à compter de 2004. Ce second volet devrait permettre de modifier les règles de répartition des dotations, dont la complexité nuit à la lisibilité et à la transparence des concours de l'Etat.

a) La DGF des communes

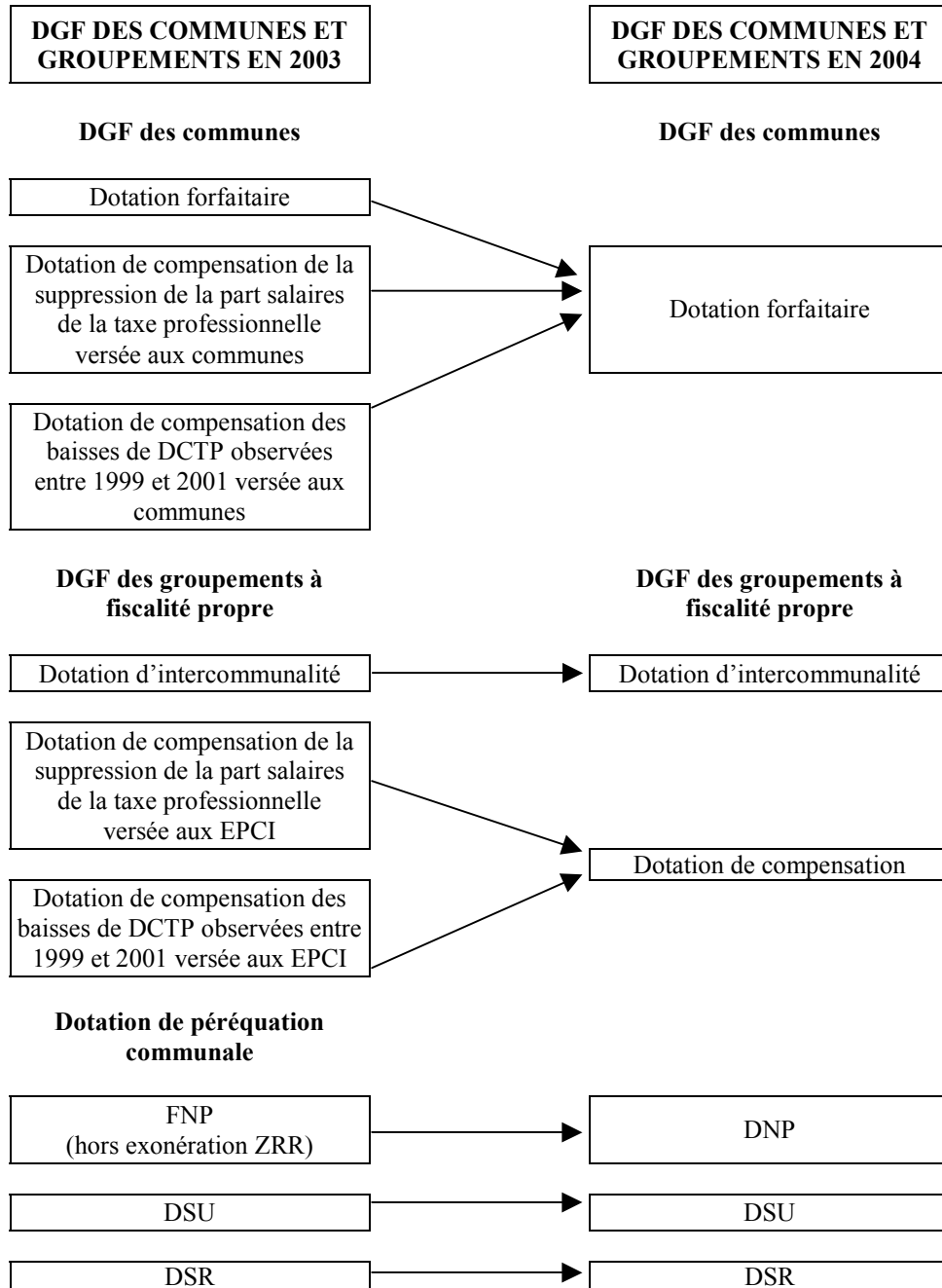
La réforme de l'architecture de la DGF des communes est proposée à l'article 32 du projet de loi de finances pour 2004.

La DGF des communes serait constituée :

– d'une dotation forfaitaire regroupant l'actuelle dotation forfaitaire, la compensation des baisses de DCTP observée entre 1999 et 2001 et la compensation au titre de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle, cette masse étant indexée sur un taux compris entre 45% et 55% du taux de la DGF ;

– d’une dotation de péréquation comprenant la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR), ainsi que la dotation nationale de solidarité (DNP) issue de l’intégration du Fonds national de péréquation (FNP) dans la DGF.

Cette réforme peut être résumée au travers du schéma ci-joint :



b) La DGF des départements

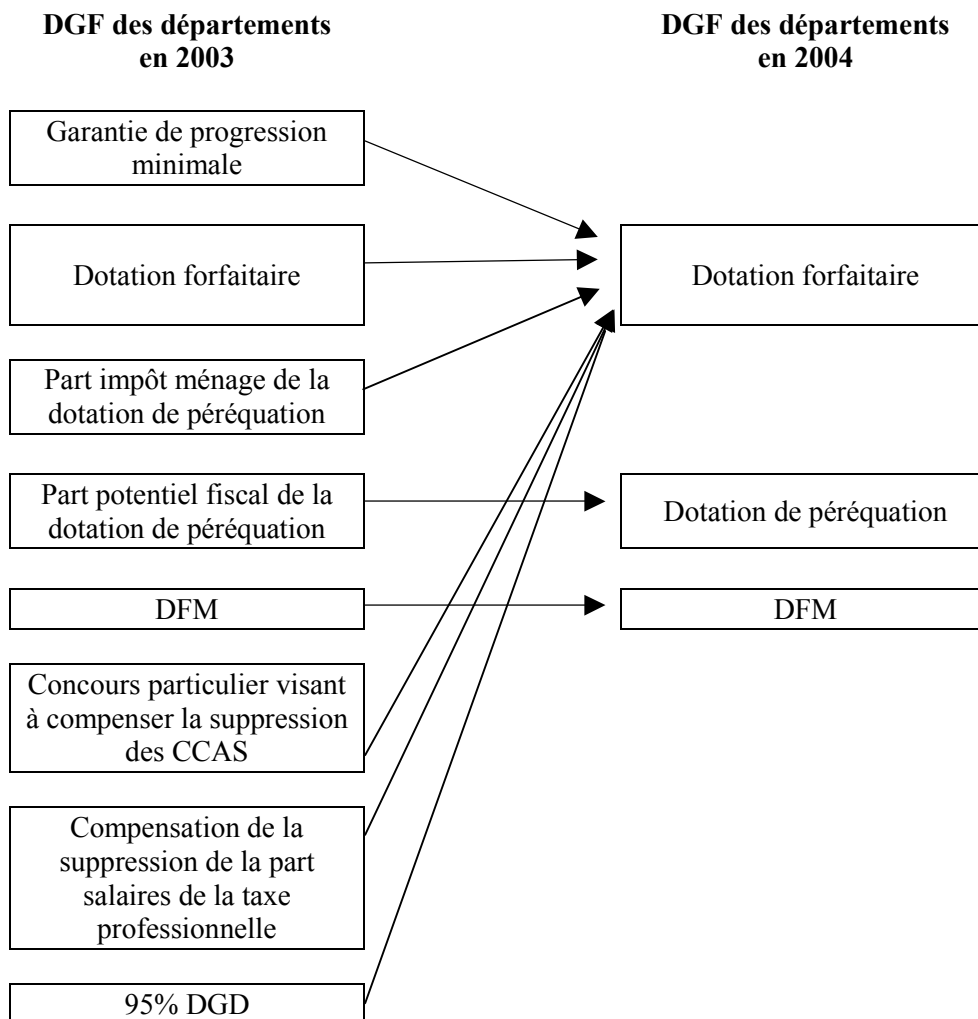
La refonte de l'architecture de la DGF des départements est proposée à l'article 31 du projet de loi de finances pour 2004.

La DGF des départements serait constituée :

– d'une dotation forfaitaire regroupant l'actuelle dotation forfaitaire, la dotation « impôts ménages », la dotation visant à compenser la suppression des contingents communaux d'aide sociale (CCAS), ainsi que la compensation au titre de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle versée aux départements et 95% de la DGD, cette masse étant indexée sur un taux compris entre 60% et 80% du taux de la DGF ;

– d'une dotation de péréquation, qui reprendrait l'actuelle dotation potentiel fiscal, la dotation de fonctionnement minimale (DFM) continuant d'exister en tant que telle.

La réforme de l'architecture des concours de l'Etat aux départements peut être résumée au travers du schéma suivant :



c) La DGF des régions

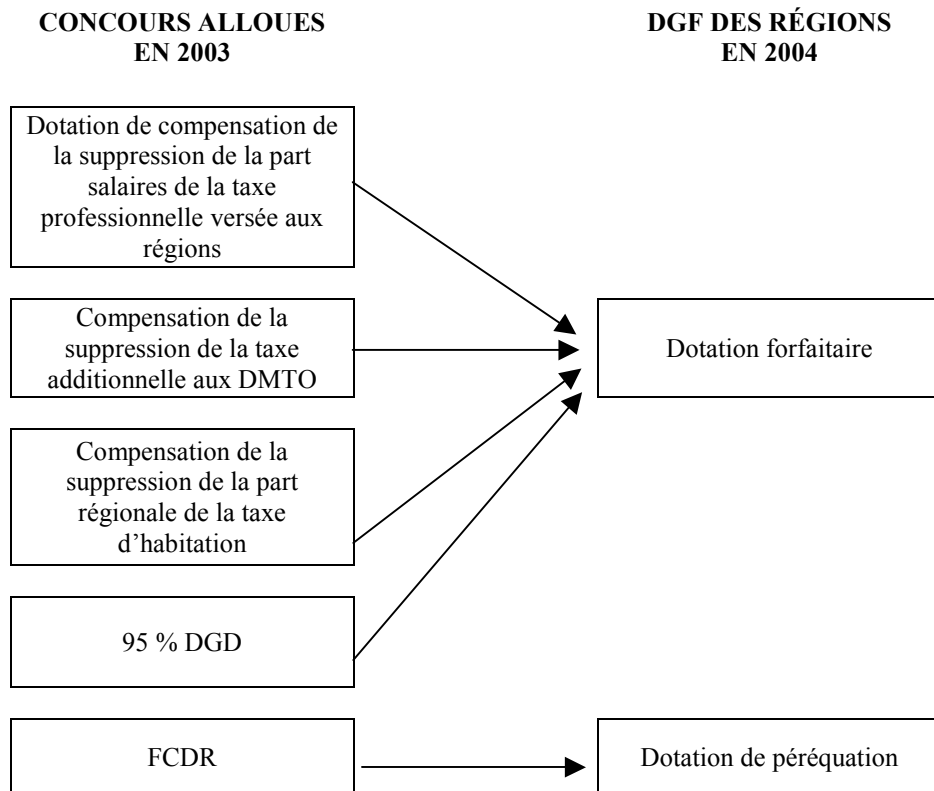
L'article 30 du projet de loi de finances pour 2004 propose de créer une dotation globale de fonctionnement des régions, articulée autour d'une dotation forfaitaire et d'une dotation de péréquation, selon l'architecture retenue pour les communes et les départements.

La DGF des régions serait constituée :

– d'une dotation forfaitaire regroupant les compensations perçues en 2003 au titre de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle, de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation et de la suppression des droits de mutation à titre onéreux, ainsi que de 95% de la DGD, cette masse étant indexée sur un taux compris entre 75% et 95% du taux de la DGF ;

– d'une dotation de péréquation, qui reprendrait l'actuel Fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR).

Cette réforme peut être résumée au travers du schéma ci-joint :



3.– Le poids croissant des prélèvements sur recettes

Les prélèvements sur recettes représenteront, en 2004, 76% de l'effort financier de l'Etat aux collectivités territoriales, contre 62% en 2003.

PRELEVEMENTS SUR RECETTES EN FAVEUR DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

	LFI 2003 à structure 2003	LFI 2003 à structure 2004	PLF 2004
Dotations de fonctionnement			
– Dotation globale de fonctionnement	18.903,662	36.044,350	36.791,187
– Dotation spéciale instituteurs	252,965	252,965	199,295
– Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP).....	564,710	–	–
– Compensation des pertes de bases de TP et de redevances des mines	–	138,206	138,206
– Dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP).....	1.587,691	1.587,691	1.527,371
– Compensation des exonérations relatives à la fiscalité locale	1.971,000	2.081,762	2.180,000
– Dotation élu local.....	46,270	46,270	47,163
– Reversement de TIPP à la Corse.....	28,000	28,000	29,000
– Compensation de la suppression de la part salaires (CPS) de la TP.....	9.033,035	–	–
– CPS de la TP pour les FDPTP	–	107,091	109,158
Dotations d'équipement			
– Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA)	3.664,000	3.664,000	3.710,000
– Amendes forfaitaires de police	368,000	368,000	430,000
Total des prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales.....	36.419,333	44.318,335	45.161,380
Poids des prélèvements sur recettes au sein de l'effort financier de l'Etat aux collectivités territoriales.....	62%	75,5%	76%
Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales (en AP).....	58.694,890	58.694,890	59.399,477

TP : Taxe professionnelle.

CPS : Compensation de la suppression de la part salaires.

AP : Autorisation de programme.

Source : Réponse au questionnaire parlementaire.

a) L'impact de la globalisation de la DGF

Cette évolution résulte essentiellement de la globalisation de la DGF précédemment évoquée par votre Rapporteur spécial. Cette opération se traduit par une augmentation de 17.209,187 millions d'euros de la DGF 2003, qui se décompose de la manière suivante :

– 8.858,908 millions d'euros au titre de l'intégration de la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle ⁽¹⁾ ;

– 1.861,107 millions d'euros au titre de l'intégration des compensations versées aux régions suite à la suppression des parts régionales de la taxe d'habitation et des droits de mutation à titre onéreux ;

(1) Hors compensation versée aux FDTPT.

– 188,089 millions d’euros au titre de l’intégration des compensations des baisses de DCTP prises en charge, jusqu’en 2003, par le FNPTP ;

– 545,732 millions d’euros au titre de l’intégration du FNP, hors compensation des exonérations de taxe professionnelle en zone de revitalisation rurale (ZRR) ;

– 5.755,350 millions d’euros au titre de l’intégration de 95% de la DGD perçue par les régions et les départements.

Or, plusieurs de ces concours étaient jusqu’à présent financés par crédit budgétaire. Tel était le cas :

– de la dotation de compensation aux régions des pertes de recettes fiscales, inscrite sur le chapitre 41-55 du budget du ministère de l’intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ;

– de la DGD, inscrite sur le chapitre 41-56 du budget du ministère de l’intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et sur le chapitre 41-10 du budget du ministère de la culture et de la communication.

Ces chapitres diminuent donc à hauteur des sommes transférées dans la DGF, soit 1.861,107 millions d’euros pour le chapitre 41-55 et 5.755,350 millions d’euros au titre de la DGD.

b) La création de deux nouveaux prélèvements sur recettes

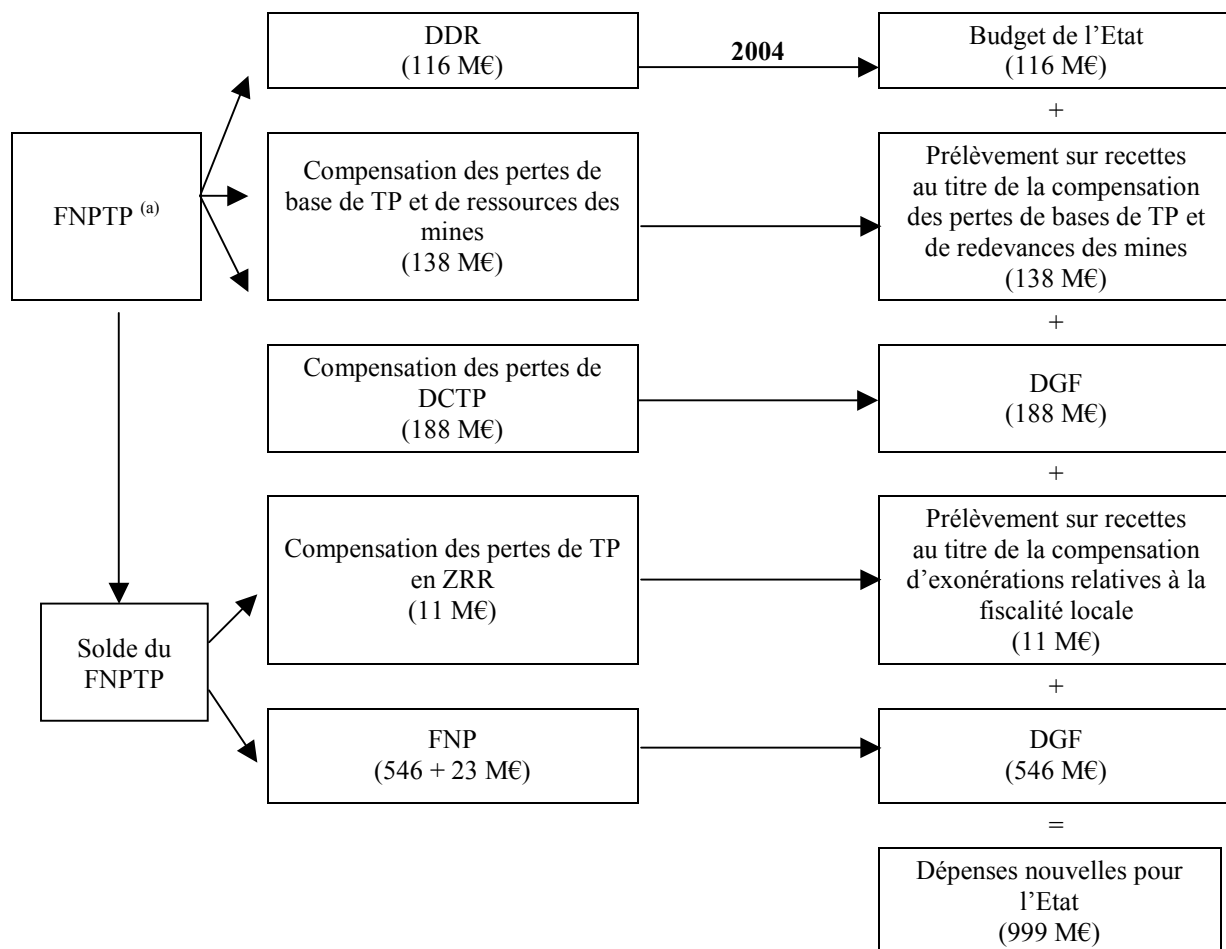
Au-delà de la réforme de structure de la DGF, deux prélèvements sur recettes sont créés :

– le premier, proposé à l’article 36 du projet de loi de finances pour 2004, vise à maintenir un prélèvement sur recettes spécifique aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) correspondant à la compensation perçue au titre de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle. Ce prélèvement sur recettes, évalué à 107,091 millions d’euros en 2003, s’élèverait à 109,158 millions d’euros en 2004, en raison de son indexation sur le taux d’évolution de la DGF ;

– le second résulte de la suppression du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), proposée à l’article 34 du projet de loi de finances pour 2004.

Cet article organise, en effet, la suppression du FNPTP, ainsi que la prise en charge par le budget de l’Etat de ses dépenses. Celles-ci seraient, soit intégrées dans un prélèvement sur recettes existant, soit budgétisées, à une exception près : la compensation des pertes de bases de taxe professionnelle et celle des pertes de ressources de redevance des mines feraient l’objet d’un prélèvement sur recettes spécifique. Son montant s’élève à 138,206 millions d’euros en 2004.

La prise en charge par l'Etat des dépenses du FNPTP peut être résumée au travers du schéma suivant :



M€ : en millions d'euros.

(a) Les montants inscrits correspondent aux dépenses effectuées par le FNPTP en 2003 et ne tiennent pas compte des modalités d'indexation de la DGF en 2004.

Enfin, les compensations de certaines exonérations de taxe foncière, ainsi que les aides financières destinées à faciliter l'intégration fiscale des communes fusionnées, financées sur le chapitre 41-51 du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, seraient inscrites en prélèvement sur recettes, au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale. Cette mesure est proposée à l'article 37 du projet de loi de finances pour 2004.

c) La réduction sensible de l'agrégat 21

Le basculement en prélèvement sur recettes de l'essentiel de la DGD, des compensations d'exonérations fiscales inscrites aux chapitres 41-51 et 41-55 du ministère de l'intérieur réduit sensiblement les concours de l'Etat aux collectivités territoriales financées sur crédits budgétaires. Seule la dotation de développement rural (DDR), financée jusqu'à présent par le FNPTP, ferait l'objet d'une budgétisation.

Au total, les crédits budgétaires de l'agrégat 21 du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales passeraient, en crédits de paiement, de 9.841,50 millions d'euros en 2003 à 2.587,06 millions d'euros en 2004.

Les crédits budgétaires alloués par le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales aux collectivités territoriales représenteraient ainsi 4,3% de l'effort financier de l'Etat aux collectivités territoriales.

**DECOMPOSITION DE L'AGREGAT 21
(EN CREDITS DE PAIEMENTS)**

(en millions d'euros)

			LFI 2003	PLF 2004
Chapitre	41-51	Subvention de caractère obligatoire en faveur des collectivités locales (articles 50, 70 et 80)	100,00	—
Chapitre	41-52	Subventions de caractère facultatif en faveur des collectivités locales et de divers organismes (article 10)	11,76	11,76
Chapitre	41-55	Dotations de compensation aux régions des pertes de recettes fiscales	1.861,11	—
Chapitre	41-56	Dotation générale de décentralisation	6.045,30	641,62
Chapitre	41-57	Dotation générale de décentralisation de la collectivité territoriale de Corse	231,03	235,80
Chapitre	41-58	Participation des Communautés européennes à divers programmes en cofinancement	—	—
Total des dépenses ordinaires			8.249,20	889,18
Chapitre	67-50	Subventions d'équipement et achèvement d'opérations en cours (articles 22, 40, 51, 60, 70 et 90)	0,94	—
Chapitre	67-51	Subventions pour travaux divers d'intérêt local	116,82	—
Chapitre	67-52	Dotation globale d'équipement (DGE) et dotation de développement rural (DDR)	627,78	826,78
Chapitre	67-54	Subventions d'équipement aux collectivités pour les réparations des dégâts causés par les calamités publiques	—	—
Chapitre	67-56	Dotations régionale et départementale d'équipement scolaire et des collèges	846,81	871,10
Chapitre	67-58	Participation des Communautés européennes à divers programmes en cofinancement	—	—
Total des dépenses en capital			1.592,31	1.697,88
Total général			9.841,50	2.587,06

Source : « Bleu budgétaire » relatif au Budget du Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, associé au projet de loi de finances pour 2004.

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

A.— LES MECANISMES DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE

1.— Le pacte de stabilité de 1996 à 1998

Depuis 1996, l'octroi des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales s'inscrit dans une démarche contractuelle, initiée par le Gouvernement Juppé. A cet effet, l'article 32 de la loi de finances pour 1996 ⁽¹⁾ a instauré un pacte de stabilité financière pour une période de trois ans.

Ainsi, depuis 1996, les principales dotations ⁽²⁾ de l'Etat aux collectivités territoriales sont regroupées au sein d'une enveloppe dite « normée », dont l'évolution est contrainte par une indexation fixée à l'avance, en l'espèce l'indice prévisionnel des prix hors tabac.

2.— Le contrat de croissance et de solidarité depuis 1999

Ce dispositif a été reconduit et amélioré en 1999 avec l'introduction du contrat de croissance et de solidarité. Celui-ci a été institué pour trois ans par l'article 57 de la loi de finances initiale pour 1999 ⁽³⁾. Il a ensuite été reconduit une première fois en 2002, par l'article 39 de la loi de finances initiale pour 2002 ⁽⁴⁾, puis une seconde fois en 2003, par l'article 51 de la loi de finances initiale pour 2003 ⁽⁵⁾.

a) les objectifs poursuivis

Le contrat de croissance et de solidarité vise, comme le pacte de stabilité, à garantir la prévisibilité des ressources des collectivités territoriales et à les préserver d'une modification des dispositifs d'indexation des dotations d'une année sur l'autre. De ce point de vue, le pacte de stabilité, tout comme le contrat de croissance et de solidarité, se sont traduites par huit années de stabilité des règles d'évolution des dotations dites « actives » ⁽⁶⁾.

(1) Loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995.

(2) Les dotations concernées sont les dotations dites « actives », c'est-à-dire soumises à une indexation propre. Elles regroupaient en 1996 les dotations suivantes : 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).

(3) Loi n° 98-1266 du 29 décembre 1998.

(4) Loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001.

(5) Loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002.

(6) La situation qui prévalait avant 1996 en la matière était différente, comme en témoignent les changements intervenus en matière d'indexation de la DGF ou de la DCTP : la DGF a ainsi été indexée sur la TVA jusqu'en 1989, puis sur les prix majorés d'une fraction de la croissance du PIB entre 1990 et 1993, puis sur les seuls prix en 1994 et 1995 ; la DCTP a pour sa part été indexée sur les recettes fiscales nettes de l'Etat jusqu'en 1991, puis de 1993 et 1994, et a été gelée en 1992 et partiellement en 1995.

Le contrat de croissance et de solidarité vise également à associer les collectivités territoriales à l'effort de maîtrise de la dépense publique, le principe d'une enveloppe normée devant permettre une prévisibilité à moyen terme des dotations sous enveloppe. Cet objectif n'a que partiellement été atteint, en raison de l'existence d'abondements exceptionnels essentiellement imputables à l'essor de l'intercommunalité.

b) Le dispositif

Le contrat de croissance et de solidarité s'est largement inspiré du dispositif introduit par le pacte de stabilité. Dans les deux cas :

– Une distinction est opérée entre les dotations sous enveloppe et les dotations hors enveloppe ;

– L'enveloppe normée regroupe les dotations faisant l'obligation d'une indexation spécifique et évolue selon un taux de progression annuel déterminé par l'application d'indices macroéconomiques ;

– Le respect de la norme d'évolution de l'enveloppe normée est assuré par un ajustement de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP).

Toutefois, le contrat de croissance et de solidarité a innové, par rapport aux dispositions du pacte de stabilité, sur deux points :

– Les fruits de la croissance sont désormais partagés avec les collectivités territoriales. Alors que le pacte de stabilité garantissait une évolution des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales fondée exclusivement sur l'indice prévisionnel des prix hors tabac, le contrat de croissance et de solidarité tient également compte de l'évolution du PIB, à hauteur de 20% en 1999, de 25% en 2000, de 33% en 2001, 2002 et 2003.

– En application de l'article 57 de la loi de finances initiale pour 1999, la baisse de DCTP a fait l'objet d'une modulation, permettant, pour les collectivités défavorisées ⁽¹⁾, de plafonner les baisses de DCTP à 50% de leur baisse théorique. Ce dispositif de modulation des baisses de DCTP a été reconduit jusqu'en 2002 ⁽²⁾, puis supprimé par l'article 51 de la loi de finances initiale pour 2003.

En outre, un dispositif de compensation des baisses de DCTP a été retenu ⁽³⁾, sans pour autant être intégré dans le dispositif du contrat de croissance et de solidarité, afin de compenser les baisses de DCTP subies par les collectivités les plus défavorisées. Ce dispositif de compensation a été reconduit en 2000 ⁽⁴⁾ et

(1) Les communes défavorisées regroupement :

- les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU) ;
- les communes éligibles à la fraction bourg-centre de la dotation de solidarité rurale (DSR) ;
- les départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimale (DFM) ;
- les régions éligibles au fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR).

(2) En application de l'article 39 de la loi de finances initiale pour 2002.

(3) Article 58 de la loi de finances initiale pour 1999.

(4) Article 63 de la loi de finances initiale pour 2000.

2001 ⁽¹⁾. Il est supprimé depuis 2002, l'article 41 de la loi de finances initiale pour 2002 et l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2003 prévoyant cependant la consolidation des compensations allouées par le FNPTP au titre des baisses de DCTP observées entre 1999 et 2001.

B.- LA RECONDUCTION DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE EN 2004

1.- Le maintien des modalités d'indexation de 2003

L'article 38 du projet de loi de finances pour 2004 propose de reconduire en 2004 le contrat de croissance et de solidarité selon les modalités d'indexation appliquées depuis 2001, à savoir l'indice des prix à la consommation hors tabac de l'année à venir et de 33% du taux de croissance de l'année en cours.

Ainsi, compte tenu de l'inflation prévisionnelle pour 2004 (1,5%) et du taux de croissance du PIB en 2003 (0,5%), le taux d'indexation du contrat de croissance et de solidarité s'établit en 2004 à :

$$1,5\% + 1/3 \times 0,5\% = 1,667\%$$

TAUX D'EVOLUTION DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE DEPUIS 1999

1999	2000	2001	2002	2003	2004
1,82	1,48	2,32	2,26	1,89	1,67

Source : Ministère de l'intérieur.

Votre Rapporteur spécial se félicite du maintien des modalités d'indexation du contrat de croissance et de solidarité. Celles-ci garantissent aux collectivités territoriales une progression des dotations sous enveloppe de 697 millions d'euros en 2004. On rappellera, à cet égard, qu'en 2004 les dépenses de l'Etat connaîtront une croissance zéro en volume. **Au total, de 1999 à 2004, la prise en compte de la croissance aura permis d'accroître le montant du contrat de croissance et de solidarité de 967 millions d'euros, dont 69 millions d'euros, au titre de 2004.**

	Inflation prévisionnelle pour <i>n</i>	Croissance prévisionnelle du PIB pour <i>n-1</i>	Accroissement annuel de l'enveloppe normée ⁽¹⁾	Gain pour les collectivités de la prise en compte de la croissance
1999	1,20	3,10	+ 434 M€	+ 148 M€
2000	0,90	2,30	+ 370 M€	+ 144 M€
2001	1,20	3,40	+ 578 M€	+ 279 M€
2002	1,50	2,30	+ 621 M€	+ 209 M€
2003	1,50	1,20	+ 567 M€	+ 118 M€
2004	1,50	0,50	+ 697 M€	+ 69 M€

(1) Ces données évaluent l'accroissement annuel de l'enveloppe normée pour l'année *n* au regard de l'exécution des crédits enregistrée en (*n* - 1).

Source : Ministère de l'intérieur.

(1) Article 83 de la loi de finances initiale pour 2001.

Les dotations sous enveloppe passeraient donc d'un montant révisé pour 2003 de 41.813,47 à 42.509 millions d'euros en 2004.

En réalité, le montant des dotations sous enveloppe sera supérieur à ce montant :

– l'article 39 du projet de loi de finances pour 2004 propose, en effet, d'abonder le solde de la dotation d'aménagement de la dotation globale de fonctionnement à hauteur de 51 millions d'euros ;

– l'article 39 précité du projet de loi de finances pour 2004 propose, par ailleurs, d'affecter la quote-part de la régularisation de la DGF 2002 des communes et des groupements, soit 45,032 millions d'euros, aux dotations de péréquation communales, la quote-part revenant aux départements et à la région Ile-de-France devant, quant à elle, faire l'objet d'une ouverture de crédits dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2003 ;

– enfin, les ajustements prévus, en cours de gestion 2004, s'élèveraient à 623,88 millions d'euros.

Au total, les dotations sous enveloppe s'élèveraient, en 2004, à 43.265,158 millions d'euros, en hausse de 2,72% par rapport au montant révisé 2003 et de 3,23% par rapport aux montants ouverts en loi de finances initiale pour 2003 ⁽¹⁾.

2.- L'évolution des dotations sous enveloppe

Le contrat de croissance et de solidarité regroupera en 2004 onze dotations, et non plus treize, en raison de la simplification de l'architecture des concours de l'Etat aux collectivités territoriales proposée par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004.

a) Les dotations de fonctionnement

• La dotation globale de fonctionnement (DGF)

Premier concours de l'Etat aux collectivités territoriales – elle représente 86% de l'enveloppe normée en 2004 – la dotation globale de fonctionnement est répartie entre les communes et leurs groupements, d'une part, et les départements, d'autre part.

➤ Définition

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.

(1) A structure 2004.

En application de l'article L. 1211-3 du code général des collectivités territoriales, 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.

Préalablement à la mise en répartition de la DGF, il est toutefois procédé à trois prélèvements sur le montant total de la DGF.

Le premier constitue la dotation destinée à couvrir les frais de fonctionnement du Comité des finances locales. En 2003, le montant des crédits a été fixé à 470.000 euros, soit une augmentation de + 6,21% par rapport à 2002. Le second est un concours particulier destiné à rembourser aux collectivités territoriales 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. Le montant de cette dotation s'élève à 3,6 millions d'euros en 2003, soit une augmentation de + 5,88% par rapport à 2002. Enfin, un prélèvement est opéré pour apurer le déficit constaté en gestion pour la dotation globale de fonctionnement 2002. Ce prélèvement s'élève, en 2003, à 1 million d'euros.

Une fois effectué ces trois prélèvements, le Comité des finances locales procède à la mise en répartition de la DGF, de manière à ce que la DGF des communes et groupements et la DGF des départements progressent au même rythme, à savoir selon le taux de progression de la DGF mise en répartition. La DGF 2003 s'est élevée à 18,812 milliards d'euros, dont 18,807 milliards d'euros à répartir. La DGF des communes et groupements et la DGF des départements ont ainsi progressé de + 2,31% en 2003.

La DGF des départements, d'un montant de 5,174 milliards d'euros en 2003, est composée d'une dotation forfaitaire, d'une dotation de péréquation, d'une garantie, de la dotation de fonctionnement minimale (DFM) et, depuis 2000, d'un second concours particulier compensant la suppression des contingents communaux d'aide sociale.

La DGF des communes et groupements, d'un montant de 13,632 milliards d'euros en 2003, est constituée de la dotation forfaitaire des communes (11,093 milliards d'euros en 2003), de la dotation d'intercommunalité (1,824 milliard d'euros en 2003) et des dotations de péréquation communales (737,77 millions d'euros en 2003).

➤ *Le montant de la DGF 2004*

Le montant de la DGF est fonction de deux facteurs : le taux d'évolution de la DGF, d'une part, et l'importance des abondements « externes » des composantes de la DGF, d'autre part. Il convient, cette année, de tenir également compte de la globalisation, au sein de la DGF, de dotations et de compensations fiscales.

• **Première étape : la régularisation positive de la DGF 2002**

La DGF évolue chaque année en fonction d'un taux d'évolution calculé dans les conditions prévues à l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales. Ce taux d'évolution repose sur l'évolution prévisionnelle des prix de l'année à venir et sur la moitié du taux de croissance de l'année en cours, ces deux paramètres faisant l'objet d'une évaluation en loi de finances.

Cependant, l'article L. 1613-2 du code général des collectivités territoriales dispose qu'à compter de 1996, 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 DGF 2002, telle qu'inscrite dans le projet de loi de finances pour 2002, a été calculée en se fondant sur l'hypothèse d'une progression de 2,65% de la DGF 2001. En réalité, cette progression est de 2,75%, comme l'indique le tableau ci-joint.

REGULARISATION DE LA DGF 2002

(en millions d'euros)

	LFI 2002	Données définitives
DGF 2001 en base	17.613,024	17.655,672
Taux de croissance du PIB en 2001	2,3%	2,1%
Taux d'évolution des prix en 2002	1,5%	1,7%
Taux de progression de la DGF 2002 ..	$1,5 + \frac{1}{2} \times 2,3 = 2,65\%$	$1,7 + \frac{1}{2} \times 2,1 = 2,75\%$
DGF 2002 en base	18.079,770	18.141,203

Ce taux de progression s'applique à la DGF 2001 définitive, d'un montant de 17.655,672 millions d'euros, alors que 17.613,024 millions d'euros ont été retenus à ce titre en loi de finances initiale pour 2002.

Ainsi, la DGF 2002 définitive atteint 18.141,203 millions d'euros, soit 61,433 millions d'euros de plus que le montant retenu en loi de finances initiale pour 2002. **La DGF connaît donc, pour la troisième année consécutive, une régularisation positive** ⁽¹⁾. Le montant de cette régularisation va *decrescendo* : il était de 157,260 millions d'euros en 2000, de 136,419 millions d'euros en 2001, puis de 61,433 millions d'euros en 2002.

S'agissant des modalités de répartition de cette régularisation, l'article L. 1613-2 du code général des collectivités territoriales prévoit, en cas de régularisation positive, que ce montant est réparti entre les bénéficiaires de la DGF ⁽²⁾, la répartition étant effectuée au prorata des attributions initiales de DGF de l'année à laquelle cette régularisation correspond.

(1) La DGF 1999 a fait l'objet d'une régularisation négative de 146,326 millions d'euros.

(2) Si la régularisation est négative, elle s'impute sur la masse à répartir de la DGF du plus prochain exercice.

À ce titre, les départements percevront la quote-part de la régularisation 2002 leur revenant, soit 16,401 millions d'euros. En revanche, pour les communes et les EPCI, l'article 39 du projet de loi de finances pour 2004 propose, comme pour la régularisation 2001, d'affecter la part de la régularisation 2002 leur revenant au solde de la dotation d'aménagement, afin de contribuer à l'effort de péréquation.

• Deuxième étape : le recalage de la DGF 2003

En application de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, le montant de DGF 2003 est « révisé », afin de tenir compte du montant définitif de la DGF 2002 et du taux de progression de la DGF 2003, tel qu'il peut être calculé à partir des derniers indices économiques connus.

En loi de finances initiale pour 2003, la DGF 2003 a été calculée à partir des indices économiques retenus par le Gouvernement (soit 1,2% pour le taux de croissance du PIB en 2002 et 1,5% pour le taux d'évolution des prix en 2003) et sur la base d'une DGF 2002 non définitive.

Or, le taux de progression de la DGF 2003 s'élève à 2,3%, et non à 2,1% comme le retenait le Gouvernement en loi de finances initiale pour 2003.

RECALAGE DE LA DGF 2003

	LFI 2003	Opérations de recalage
DGF 2002 en base	18.425,232	18.141,203 + 309,14 + 1,5 = 18.451,717
Taux de croissance du PIB en 2002.....	1,2%	1,2%
Taux d'évolution des prix en 2003	1,5%	1,7%
Taux de progression de la DGF 2003 ..	$1,5 + \frac{1}{2} \times 1,2 = 2,1\%$	$1,7 + \frac{1}{2} \times 1,2 = 2,3\%$
DGF 2003 en base	18.812,162	18.876,106

Ce taux de progression s'applique désormais à la DGF 2002 définitive (18.141,203 millions d'euros), auxquels il convient d'ajouter les majorations de la dotation d'intercommunalité et de la DSR que les articles 42 ⁽¹⁾ et 46 ⁽²⁾ de la loi de finances initiale pour 2002 ont prévu de consolider à hauteur, respectivement, de 309,014 millions d'euros et de 1,5 million d'euros dans la DGF 2003.

Le montant de la DGF 2003 « recalée », devant servir de base de calcul à la DGF 2004, s'élève donc à 18.451,717 x 1,023 = 18.876,106 millions d'euros.

(1) L'article 42 de la loi de finances initiale pour 2002 prévoit l'intégration dans la dotation d'intercommunalité du financement des communautés d'agglomération, auparavant prélevés sur les recettes de l'Etat et sur la DCTP.

(2) L'article 46 de la loi de finances initiale pour 2003 prévoit la prise en charge par les communes des coûts liés à l'abonnement au Journal officiel des communes chef-lieu de canton et à l'achat des registres d'état-civil.

• **Troisième étape : le montant prévisionnel de la DGF 2004**

Le montant prévisionnel de la DGF 2004 est obtenu en appliquant le taux d'évolution de la DGF 2004 au montant « recalé » de la DGF 2003, auquel il convient d'ajouter les majorations de DGF appelées à être consolidées dans la base de la DGF 2003.

Le taux de progression de la DGF 2004 résulte du taux d'évolution des prix à la consommation des ménages hors tabac prévu pour 2004, soit 1,5%, et de la moitié du dernier chiffre connu du taux d'évolution du produit intérieur brut (PIB) en volume de l'année 2003, soit 0,5%. L'indice de progression de la DGF 2004 s'élève donc à $1,5 + \frac{1}{2} \times 0,5$, soit 1,75%.

Cet indice s'applique à la DGF 2003 recalée (18.876,106 millions d'euros), à laquelle s'ajoutent :

– 23 millions d'euros correspondant à la majoration pérenne du solde de la dotation d'aménagement prévue à l'article 27 de la loi de finances initiale pour 2003 ;

– 17.209,187 millions d'euros correspondant à la globalisation en 2003 des dotations au sein de la DGF proposée dans le projet de loi de finances pour 2004, comme votre Rapporteur spécial l'a précédemment indiqué.

La DGF 2003 devant servir de base au calcul de la DGF 2004 s'établit ainsi à 36.108,293 millions d'euros (18.876,106 + 23 + 17.209,187).

La DGF 2004 s'élève donc à $36.108,293 \times 1,0175 = 36.740,188$ millions d'euros.

La DGF 2004 s'inscrit ainsi en hausse de 1,93% par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2003 (18.835,163 ⁽¹⁾ + 17.209,187 = 36.044,350 millions d'euros).

TAUX DE PROGRESSION DE LA DGF DEPUIS 1996

(en millions d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Montant de DGF inscrit en base	15.790	15.989	16.210	16.661	16.798	17.373	18.080	18.812	36.740
Taux d'évolution de la DGF	+ 3,77	+ 1,26	+ 1,38	+ 2,78	+ 0,82	+ 3,42	+ 4,07	+ 2,29	+ 1,93

Source : Ministère de l'intérieur.

Par ailleurs, la DGF 2004 fait l'objet d'un abondement exceptionnel de 96 millions d'euros en faveur des dotations de péréquation communale, proposé à l'article 39 du projet de loi de finances pour 2004.

(1) Ce montant inclut les abondements en base précités de 23 millions d'euros, de 1,5 million d'euros et de 309,014 millions d'euros.

Au total, la DGF 2004 s'établit à 36.836,188 millions d'euros.

• La dotation spéciale instituteurs

La dotation spéciale instituteurs (DSI), instaurée par la loi du 2 mars 1982, est destinée à compenser les charges supportées par les communes dans le cadre du droit au logement, ou à défaut de l'indemnité en tenant lieu, dont bénéficient les instituteurs. Cette dotation, prélevée sur les recettes de l'Etat, évolue comme la DGF, dont elle demeure toutefois indépendante.

Depuis 1990, la dotation spéciale instituteurs est donc divisée en deux parts : les sommes afférentes à la première part sont allouées aux communes en fonction du nombre d'instituteurs qu'elles logent effectivement ; les sommes afférentes à la seconde part sont versées au nom de la commune directement à l'instituteur ayant droit par le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), et ce, dans la limite du montant unitaire national.

Le montant de la DSI est toutefois corrigé chaque année à la baisse pour prendre en compte les effets de l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs d'école (catégorie A n'ouvrant plus droit au logement gratuit) et les départs à la retraite. Il convient, en outre, de préciser qu'il est tenu compte de l'effet résultant de la reprise du droit au logement gratuit par le deuxième membre du couple également instituteur, lorsque le conjoint intègre le corps des professeurs d'école. Cet effet est estimé à 5% du nombre d'ayants droit au logement quittant le corps des instituteurs.

Il appartient au comité des finances locales de procéder à la répartition de la DSI et de déterminer le montant de la première part et de la deuxième part proportionnellement au nombre d'instituteurs logés et indemnisés tels qu'ils ont été recensés, compte tenu de l'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles qui ne bénéficient plus du droit au logement ou à l'indemnité en tenant lieu. La dotation unitaire attribuée par instituteur logé ou indemnisé résulte du rapport entre les crédits mis en répartition et le nombre d'ayants droit recensés. Dans chaque département, le préfet fixe le taux de base de l'indemnité représentative de logement après consultation des communes et du conseil départemental de l'éducation nationale. Des majorations résultant de la situation familiale et professionnelle de l'ayant droit s'ajoutent éventuellement à ce taux de base.

EVOLUTION DE LA DOTATION SPÉCIALE INSTITUTEURS

(en millions d'euros)

Année	Montant ouvert en LFI	Montant total	Montant unitaire (en euros)	Progression annuelle du montant total	Progression annuelle du montant unitaire
1999	396,671	393,207	2.169,96	- 4,10%	+ 2,23%
2000	358,769	370,505	2.276,52	- 5,77%	+ 4,91%
2001	329,887	338,647	2.356,25	- 8,60 %	+ 3,5%
2002	293,547	299,304	2.400,00	- 11,62%	+ 1,86%
2003	252,965				
2004	199,295				

Source : Ministère de l'intérieur.

En loi de finances initiale pour 2002, 293,547 millions d'euros ont été ouverts, compte tenu du taux d'évolution de la DGF (4,07%). Au vu de l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles, le montant unitaire a été établi à 2.400 euros, en progression de 1,86% par rapport à 2001. Le montant réparti en 2002 s'est élevé à 299,304 millions d'euros, divers ajustements ayant été effectués en cours de gestion.

En loi de finances initiale pour 2003, un montant de 252,965 millions d'euros a été ouvert en loi de finances pour 2003. Comme chaque année, le montant unitaire sera déterminé par le comité des finances locales dans le courant du quatrième trimestre 2003, à l'issue du recensement des instituteurs actuellement en cours.

En 2004, la DSI s'élèverait à 199,29 millions d'euros, en baisse de 21% par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2003.

• **La dotation 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'élèverait à 47,163 millions d'euros en 2004, contre 46,270 millions d'euros en 2003, soit une progression de 1,93%.

• **La compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle aux FDPTP**

En 2004, les dotations de fonctionnement relevant du contrat de croissance et de solidarité incluraient un nouveau prélèvement sur recettes, destiné à compenser aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) les pertes de recettes induites par la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle. Ce nouveau prélèvement serait indexé sur la DGF.

Les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) ont été créés par la loi n° 75-678 du 29 juillet 1975. Constituant le principal instrument de péréquation horizontale, ils visent à redistribuer, dans le cadre départemental ou, le cas échéant, interdépartemental, les ressources provenant de l'écrêtement des bases communales (ainsi que celles de certains groupements à fiscalité propre) de taxe professionnelle des établissements exceptionnels, c'est-à-dire des établissements dont les bases de taxe professionnelle par habitant dépassent deux fois la moyenne constatée au niveau national. Les ressources des FDPTP sont redistribuées par les Conseils généraux aux communes dites « concernées » et à celles dites « défavorisées », après affectation de la part revenant aux communes. En 2002, le produit total écrié s'est élevé à 522 millions d'euros, ce montant comprenant la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle.

L'article 44 de la loi de finances initiale pour 1999 a, en effet, prévu la suppression progressive, sur cinq années, de la part salaires des bases de taxe professionnelle et institué une compensation de la perte de recettes occasionnée par cette réforme en faveur des collectivités territoriales, des groupements de communes à fiscalité propre et des FDPTP. Cette compensation, versée sur prélèvement sur recettes, a été indexée, de 1999 à 2003, sur le taux d'évolution de la DGF. Les compensations versées à ce titre se sont élevées, en 2003, à 107,091 millions d'euros pour les FDPTP. A compter de 2004, cette compensation doit être intégrée à la DGF et évoluer comme cette dernière, l'article 44 précité ne précisant cependant pas les modalités de cette intégration.

La création d'une DGF au profit des FDPTP aurait eu peu de sens, dans la mesure où l'objectif premier de la DGF est d'assurer la participation de l'Etat à la couverture des charges générales des collectivités territoriales. Le Gouvernement propose donc, à l'article 36 du projet de loi de finances pour 2004, que les FDPTP continuent de percevoir la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle sous forme d'un prélèvement sur recettes spécifique.

En 2004, ce prélèvement sur recette s'élèverait au montant perçu en 2003 au titre de la compensation versée au FDPTP, indexé, comme sur la période 1999-2003, sur le taux d'évolution de la DGF (de 1,93% en 2004), garantissant ainsi aux FDPTP le maintien des droits acquis. Un montant de 109,158 millions d'euros est ainsi inscrit, pour 2004, au titre du prélèvement sur recette au profit des FDPTP.

A compter des années suivantes, ce prélèvement resterait indexé sur le taux d'évolution de la DGF.

b) Les dotations d'équipement

• La dotation globale d'équipement (DGE)

Les crédits de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et des départements sont regroupés au chapitre 67-52 du budget du ministère de l'intérieur. Les autorisations de programme consacrées à la DGE évoluent chaque année en fonction du taux d'évolution de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques.

S'agissant de la **DGE des communes**, il convient de distinguer la première part, destinée à l'achèvement des opérations en cours au titre de l'ancienne première part, et la seconde part.

La **première part** ⁽¹⁾ de la DGE des communes n'est plus dotée de crédits depuis la loi de finances pour 1996. Cette ligne budgétaire a été utilisée, de 2000 à 2002, pour financer les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), 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.

(1) Article 10 du chapitre 67-52.

En raison de l'importance de ce prélèvement ⁽¹⁾, les crédits disponibles en fin d'exercice pour la première part de la DGE des communes s'inscrivent à la baisse : 70 millions d'euros en 2000, 39 millions d'euros en 2001, 8,8 millions d'euros en 2002 et 8,8 millions d'euros en 2003. Ces crédits disponibles font l'objet de reports systématiques en fin d'exercice. Il restait donc fin 2002, ainsi qu'au 1^{er} août 2003, 8,81 millions d'euros de crédits disponibles. Ces 8,81 millions d'euros ont, depuis le 1^{er} août dernier, d'une part, fait l'objet d'une annulation de 3 millions d'euros en application du décret n° 2003-946 du 3 octobre 2003 et, d'autre part, ont servi à apurer la majoration exceptionnelle des SDIS afférente à l'exercice 2002.

Aucune ouverture de crédit n'est demandée au titre du projet de loi de finances pour 2004.

S'agissant de la **deuxième part** de la DGE des communes, depuis la réforme intervenue en 1996, les subventions sont accordées en totalité par arrêté préfectoral au vu des dossiers présentés par les bénéficiaires. Les autorisations de programme (AP) ouvertes en loi de finances initiale sont réparties en totalité sous forme d'enveloppes départementales et notifiées aux bénéficiaires par arrêté préfectoral. En revanche, les crédits de paiements sont versés sous forme d'avance au commencement d'exécution de l'opération – fixée à 50% jusqu'à la DGE 2002 et à 30% à compter de la DGE 2003. Le solde est versé au fur et à mesure de la réalisation de l'opération. La consommation des crédits dépend donc de l'avancement des opérations subventionnées.

De ce fait, seulement 45% des crédits disponibles ont été consommés en 2000, 42% en 2001, 55% en 2002, 58% au 1^{er} août 2003, les reports augmentant à due concurrence.

Afin d'éviter un gonflement de ces reports, une première mesure est intervenue en 2002.

Jusqu'en 2001, les crédits ouverts en AP et en CP étaient d'un montant identique, ce qui conduisait mécaniquement, compte tenu des modalités de consommation des CP, à un gonflement des crédits disponibles en fin d'exercice et donc à une augmentation régulière des reports de crédits. Depuis 2002, le montant des CP ouverts peut être inférieur à celui des AP. Ainsi, en loi de finances initiale pour 2002, 175,30 millions d'euros ont été ouverts en CP, contre 417,38 en AP. En 2003, 176,814 millions d'euros ont été ouverts en CP, contre 413,227 millions d'euros en AP. Cette mesure a permis d'améliorer la consommation des crédits. Toutefois, les crédits disponibles s'élevaient en CP à 181 millions d'euros au 1^{er} août 2003.

Au titre de 2004, le Gouvernement demande l'ouverture, pour la seconde part de la DGE des communes, de 428,516 millions d'euros en AP, ce qui correspond au montant des AP ouvertes en 2003 indexé sur le taux de progression de la FBCF pour 2004 (3,7%). Le montant des CP demandés s'élève, en 2004, à 246,527 millions d'euros, auxquels s'ajouteront 181,003 millions d'euros de reports

(2) 122 millions d'euros en 2000, 30,5 millions d'euros en 2001 et 30,5 millions d'euros en 2002.

de crédits de 2003. Les crédits disponibles en CP seraient donc de 427,503 millions d'euros, en 2004.

**DOTATION GLOBALE D'EQUIPEMENT DES COMMUNES
CREDITS DE PAIEMENTS**

(en millions d'euros)

Chapitre 67-52	2000		2001		2002		Situation août 2003	
	Article 10	Article 20	Article 10	Article 20	Article 10	Article 20	Article 10	Article 20
Loi de finances initiale		403,936		410,398		175,298		176,814
Mouvements	- 121,959	- 15,245	- 30,490 ^(a)	- 15,245	- 30,490 ⁽¹⁾	- 15,245		- 27,000
Reports (n - 1)	191,749	390,510	69,790	427,300	30,300	472,644	8,810	283,625
Crédits disponibles	69,790	779,200	39,300	822,453	8,810	632,697	8,810	433,439
Crédits délégués	-	367,435	0	372,136	0	388,371		252,436
Crédits sans emploi rendus par les départements	-	15,534		22,326		39,846		
Crédits consommés	-	351,901	0	349,810	0	349,071	0	252,436
Crédits reportés (n + 1)	69,790	427,300	39,300	472,644	8,810	283,625	8,810	181,003

(1) *A compter de 2000 et jusqu'au 31 décembre 2002, une majoration exceptionnelle de la DGE des départements, première part, a été instaurée au bénéfice des SDIS. De ce fait, la répartition des crédits inscrits en loi de finances initiale au chapitre 67-52 est modifiée de la manière suivante :*

- article 10 (ancienne première part) : - 30,490 millions d'euros,

- article 20 : - 15,245 millions d'euros.

De plus, une annulation de 91,469 millions d'euros est intervenue en 2000 à l'article 10 par arrêté du 15 novembre 2000. En 2003, une annulation de 27 millions d'euros est intervenue à l'article 20 par décret du 14 mars 2003.

Source : Ministère de l'intérieur.

S'agissant de la **DGE des départements**, il convient tout d'abord de rappeler que, de 2000 à 2002, est intervenue une majoration de l'article 30 du chapitre 67-52, à hauteur de 45,735 millions d'euros, afin de financer les SDIS.

Cette majoration n'a pas été reconduite en 2003. Le prolongement de l'aide à l'investissement des SDIS a toutefois été prévu à l'article 129 de la loi de finances initiale pour 2003 avec la création d'un fonds d'aide, doté de 45 millions d'euros en AP et en CP, répartis sous la forme de subventions attribuées par les préfets des zones de défense, en fonction des projets présentés par les SDIS. Ce fonds est imputé au chapitre 67-50 du budget du ministère de l'intérieur et géré par la direction de la défense et de la sécurité civiles. En 2004, le fonds d'aide à l'investissement des SDIS serait également doté de 45 millions d'euros en AP et en CP.

Contrairement à la DGE des communes, les crédits ouverts au titre de la DGE des départements sont versés en totalité aux bénéficiaires, en CP comme en AP. La consommation des crédits ne dépend donc pas de l'avancement des opérations subventionnées, même si elle reste fonction de l'importance des investissements réalisés par les bénéficiaires sur lesquels sont appliqués les différents taux de concours.

En 2002, les crédits disponibles au titre de la DGE des départements se sont élevés à 575,394 millions d'euros (dont 87,8 millions d'euros de reports de

l'exercice précédent), dont 87% (500 millions d'euros) ont été consommés en 2002 et 13% (75,387 millions d'euros) reportés sur l'exercice 2003.

En 2003, les crédits disponibles se sont élevés à 526,357 millions d'euros, dont 75,387 millions d'euros de reports de l'exercice précédent. Au 1^{er} août 2003, 88,7% de ces crédits avaient été consommés (466,801 millions d'euros), si bien que les reports sur 2004 s'élèveraient à 59,5 millions d'euros, soit 13% des crédits ouverts en loi de finances initiale 2003. Ces reports sont traditionnels, les crédits relatifs au quatrième trimestre d'une année n'étant délégués qu'au trimestre de l'année suivante.

Pour 2004, le Gouvernement demande l'ouverture de 475,953 millions d'euros en AP, soit une augmentation de 3,7% par rapport à 2003, et de 464,149 millions d'euros en CP, soit une hausse de 2,92% par rapport aux crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale 2003. Compte tenu des reports observés au 1^{er} août 2003, les crédits de paiements disponibles en 2004 se monteraient à 535,509 millions d'euros, ce qui devrait conduire à un montant de reports en 2005 extrêmement faible.

**DOTATION GLOBALE D'EQUIPEMENT DES DEPARTEMENTS
CREDITS DE PAIEMENTS**

(en millions d'euros)

Chapitre 67-52	2000		2001		2002		Situation août 2003	
	Article 30	Article 40	Article 30	Article 40	Article 30	Article 40	Article 30	Article 40
Loi de finances initiale	245,817	175,824	252,625	180,694	257,593	184,247	262,916	188,054
Mouvements	45,735		45,735 ^(a)		45,735 ⁽¹⁾			
Reports (n - 1)	37,187	62,647	52,301	47,949	42,270	45,549	33,040	42,346
Crédits disponibles	328,738	238,471	350,661	228,643	345,598	229,796	295,956	230,400
Crédits délégués	325,974	217,888	346,138	220,613	334,706	216,553	257,549	209,252
Crédits sans emploi rendus par les préfetures	49,538	27,365	37,747	37,520	22,149	29,103		
Crédits consommés	276,436	190,522	308,390	183,093	312,558	187,450	257,549	209,252
Crédits reportés (n + 1)	52,301	47,949	42,270	45,549	33,040	42,346	38,408	21,148

(1) De 2000 et jusqu'en 2002, un virement de 45,738 millions d'euros a été opéré au sein du chapitre 67-52 (majoration exceptionnelle des SDIS).

Source : Ministère de l'intérieur.

c) Les dotations liées au transfert de compétence

• La dotation générale de décentralisation (DGD)

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 territoriales 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 ressource 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.

Cependant, au fil du temps, la DGD est devenue moins une dotation finançant des transferts de compétence qu'une dotation de compensation de la suppression de la fiscalité transférée.

Cette évolution résulte de la réduction de la part départementale sur les droits de mutation à titre onéreux, introduite par l'article 9 de la loi de finances initiale pour 2000, et de la suppression de la vignette pour les particuliers, prévue aux articles 6 de la loi de finances initiale pour 2001 et 24 de la loi de finances initiale pour 2002. La baisse de ces ressources fiscales a fait l'objet d'une compensation aux départements inscrite, sous forme de dotation budgétaire, au titre des crédits de la DGD. Ainsi, en 2003, la compensation versée au titre de la suppression de la vignette et de la baisse départementale de DMTO a représenté 57% du montant de la DGD.

ÉVOLUTION DE LA DGD EN EXECUTION DE 1999 A 2002

(en millions d'euros)

	1999 exécution	2000 exécution	2001 exécution	2002 exécution	LFI 2003
Dotation générale de décentralisation (intérieur) ⁽¹⁾	3.108	2.256	4.234	6.116	6.198
Dont :					
• Compensation de la suppression de la vignette.....	0	0	0	2.140	2.172
• Compensation de la baisse de part départementale des DMTO.....	510	1.481	1.292	1.343	1.374

(1) Dont crédits relatifs à la culture.

Source : « Jaune » relatif à l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales associé aux projets de loi de finances pour 2001, 2002 et 2003.

En 2004, la DGD s'établirait à 797,161 millions d'euros, en baisse de 87% par rapport aux montants ouverts en loi de finances initiale pour 2003. Ce montant de 797,161 millions d'euros se compose de 641,625 millions d'euros inscrits au

chapitre 41-56 du ministère de l'intérieur et de 155,536 millions d'euros inscrits au chapitre 41-10 du ministère ⁽¹⁾ de la culture.

Le montant de la DGD pour 2004 est le résultat de deux mouvements.

La DGD évolue comme la DGF, soit +1,93% en 2004. Il convient toutefois d'appliquer ce taux d'indexation à un montant de DGD pour 2003 réduit en valeur de 3,65 milliards d'euros pour les départements et de 2,11 milliards d'euros pour les régions. En effet, les articles 30 et 31 du présent projet de loi de finances prévoient le basculement, au sein de la dotation globale de fonctionnement, de 95% de la DGD due aux régions et départements au titre de 2003, à l'exception des crédits consacrés aux concours particuliers départementaux (ports maritimes de pêche et de commerce et bibliothèques départementales de prêt).

Par ailleurs, la DGD fait l'objet, comme cela est traditionnel, d'ajustements techniques, liés à l'évolution de la répartition des compétences et des personnels entre l'Etat et les collectivités territoriales, au prélèvement opéré sur la DGD des départements au titre de la couverture maladie universelle, à la provision ouverte en 2002 pour la compensation aux départements de la perte de ressources fiscales induite par la suppression de la vignette automobile des particuliers et à un abondement de 225,80 millions d'euros visant à compenser aux régions les transferts des services régionaux de voyageurs.

Au total, en 2004, la DGD, hors crédits du ministère de la culture, s'élèverait à 641,625 millions d'euros, dont 181,721 millions d'euros au titre de la DGD des communes, 121,313 millions d'euros pour la DGD des départements et 358,592 millions d'euros au titre de la DGD des régions.

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

En 2004, la DGD revenant à la collectivité territoriale de Corse correspondra à celle inscrite en 2003 actualisée du taux de progression de la DGF pour 2004, corrigée d'un ajustement de la provision ouverte en 2002 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 2002, ainsi qu'une compensation au titre de la prise en charge en 2004 des personnels gérant les réserves naturelles.

Au total, la DGD Corse s'élèverait, en 2004, à 245 millions d'euros, en augmentation de 2,06% par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2003. Sur ce montant de 245 millions d'euros, 235,797 millions d'euros sont inscrits au chapitre 41-57 du ministère de l'intérieur et 9,207 millions d'euros au chapitre 41-10 du ministère de la culture.

(1) Les crédits ouverts au titre de la DGD-Culture sont, depuis la loi de finances pour 1997, inscrits au budget du ministère en charge de ce secteur et transférés au budget du ministère de l'intérieur, qui est chargé de leur gestion au titre du financement des transferts de compétence. Cette inscription au budget du ministère de la culture de crédits consacrés exclusivement à l'aide au fonctionnement et à l'investissement des collectivités territoriales au titre de leur politique de lecture publique participe à l'engagement de l'Etat de consacrer 1% de son budget à la culture.

• **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 2004 est de 3,7%. Ce taux est appliqué au montant des autorisations de programme (AP) de 2003 et permet, pour 2004, de demander 597,784 millions d'euros pour la DRES et 296,856 millions d'euros pour la DDEC.

En crédits de paiement, les crédits de la DRES progressent de 2,87%, et s'élèvent à 582,053 millions d'euros, tandis que ceux de la DDEC augmentent également de 2,87% pour s'établir à 289,044 millions d'euros.

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

a) L'origine de la DCTP

La dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), instituée par le IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1987, vise à compenser les pertes de recettes fiscales des communes résultant des mesures d'allègement de la taxe professionnelle adoptées par le législateur. Elle regroupe les allocations versées en contrepartie :

– du plafonnement des taux communaux de taxe professionnelle de 1983 prévue au II de l'article 18 de la loi de finances pour 1982 ;

– de la réduction de la fraction imposable des salaires de 20% à 18%, instituée à l'article 13 de la loi de finances rectificative pour 1982 ;

– de l'abattement général à la base de taxe professionnelle de 16% prévu par l'article 6 de la loi de finances pour 1987 ⁽¹⁾ ;

– de la réduction pour embauche et investissement (REI).

b) La DCTP, comme variable d'ajustement

A compter de 1996, en application de l'article 32 de la loi de finances pour 1996, les trois premières fractions de la DCTP, jusqu'alors indexées sur les recettes fiscales nettes de l'Etat, ont servi de variable d'ajustement à l'enveloppe des dotations dites actives du pacte de stabilité financière. Le contrat de croissance et de solidarité, qui s'est substitué au pacte de stabilité financière à compter de 1999, a conservé la DCTP (hors REI) comme variable d'ajustement de l'enveloppe

(1) Toutefois, l'intégration des rôles supplémentaires de taxe professionnelle pour le calcul de l'abattement de 16% prévu à l'article 19 de la loi de finances pour 2002, à la suite de l'arrêt du Conseil d'Etat du 18 octobre 2000 « Commune de Pantin », a permis d'abonder la DCTP, conduisant ainsi à distinguer au sein de la DCTP la compensation afférente à l'abattement général. L'abondement a été fixé à 177,9 millions d'euros versés à hauteur de 45% en 2002, 25% en 2003, 20% en 2004 et 10% en 2005.

« normée ». Le montant de la DCTP résulte donc de la différence entre le montant total de l'enveloppe normée et la somme du montant des dix autres dotations.

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

– 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 du 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 2004, la progression de l'enveloppe normée ne pourra être respectée que par une diminution de 3,46% de la DCTP. Celle-ci s'établirait ainsi à 1.370,171 millions d'euros. Cette baisse de la DCTP est inévitable dans la mesure où les principales dotations de l'enveloppe normée (en particulier la DGF, qui représente près de 86% du montant global de l'enveloppe) évoluent selon un indice prenant en compte la moitié de la progression du PIB, alors que l'indexation de l'enveloppe ne tient compte que du tiers de la croissance.

Toutefois, si l'on tient compte de l'abondement, à hauteur de 35,580 millions d'euros en 2004, 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 1,75% entre 2003 et 2004 (hors réduction pour création d'entreprise). Compte tenu de cet abondement, la DCTP s'établirait, en 2004, à 1.405,751 millions d'euros.

ÉVOLUTION DE LA DCTP ENTRE 2003 ET 2004

(en millions d'euros)

	2003	2004	Evolution en %
DCTP issue du contrat de croissance	1.419,310	1.370,171	- 3,46
DCTP issue du contrat de croissance, majorée de la « compensation Pantin » (fraction 16%)	1.419,310 + 44,475 = 1.430,785	1.370,171 + 35,580 = 1.405,751	- 1,75
DCTP issue du contrat + compensation « Pantin » (fraction 16%) + RCE ⁽¹⁾	1.430,785 + 109 = 1.139,785	1.405,751 + 122 = 1.527,751	- 0,78

(1) RCE : Réduction pour création d'entreprise (ancienne réduction pour embauche et investissement).

c) L'absence de reconduction de la modulation des baisses de DCTP

Précisons, enfin, que le dispositif de compensation des baisses de DCTP introduit par l'article 57 de la loi de finances initiale pour 1999 n'est pas reconduit en 2004. Ce dispositif de modulation visait à plafonner les baisses de DCTP à 50%

de leur baisse théorique pour les collectivités défavorisées⁽¹⁾. Celles-ci ne supportaient donc qu'une diminution égale à la moitié de la diminution moyenne de la DCTP, le solde pesant sur les autres collectivités. Il est vrai que ce dispositif de modulation, reconduit en 2002⁽²⁾, a été supprimé en 2003⁽³⁾.

Par ailleurs, les baisses de DCTP observées en 2004 dans les collectivités défavorisées ne feront pas l'objet d'une compensation spécifique, ce dispositif ayant été supprimé en 2002.

L'article 58 de la loi de finances pour 1999 avait, en effet, institué une seconde part du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), afin de compenser, pour les collectivités défavorisées, pendant les trois années du contrat de croissance et de solidarité, le montant de leur diminution de DCTP, hors REI. La combinaison des articles 57 et 58 de la loi de finances pour 1999 avait donc organisé un dispositif étendu d'exonération de baisse de la DCTP :

– pour les départements éligibles à la DFM et les régions éligibles au FC DR, les pertes de DCTP sont réduites de moitié dans le cadre du contrat de croissance et de solidarité ;

– pour les communes éligibles à la DSU ou à la fraction bourgs-centre de la DSR, les pertes de DCTP étaient réduites de moitié dans le cadre du contrat de croissance et de solidarité, l'autre moitié étant intégralement compensée par le FNPTP ;

– pour les ECPI à fiscalité propre⁽⁴⁾ comprenant au moins une commune éligible à la DSU ou à la fraction bourgs-centre de la DSR et pour les communes éligibles à la fraction péréquation de la DSR dont le potentiel fiscal était inférieur à 90% du potentiel fiscal moyen de leur strate démographique, les pertes de DCTP étaient intégralement compensées par le FNPTP.

Depuis 2002, la compensation des baisses de DCTP n'est plus prise en charge par le FNPTP. Tel sera donc également le cas en 2004. Précisons toutefois que les compensations des baisses de DCTP observée entre 1999 et 2001 resteront consolidées en 2004⁽⁵⁾.

(1) Ce dispositif s'applique :

- aux communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU) ;
- aux communes éligibles à la fraction bourgs-centre de la dotation de solidarité rurale (DSR) ;
- aux départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimale (DFM) ;
- aux régions éligibles au Fonds de correction des déséquilibres régionaux (FC DR).

(2) Article 39 de la loi de finances initiale pour 2002.

(3) Article 51 de la loi de finances initiale pour 2003.

(4) Pour les groupements à fiscalité propre, le montant de la compensation est égal à la baisse de DCTP ramenée au prorata de la population de la commune éligible à la DSR ou à la DSU sur la population totale du groupement.

(5) En application de l'article 41 de la loi de finances initiale pour 2002, de l'article 52 de la loi de finances initiale pour 2003 et de l'article 32 du projet de loi de finances pour 2004.

C.- FAUT-IL RÉVISER LE CONTRAT DE CROISSANCE ?

Le contrat de croissance et de solidarité aura permis d'associer les collectivités territoriales 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.

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 territoriales, il conviendra sans doute de réviser certaines de ses dispositions.

1.- Le contrat de croissance et de solidarité couvre 71% des concours de l'Etat aux collectivités territoriales

Les dotations versées par l'Etat aux collectivités locales dans le cadre du contrat de croissance et de solidarité s'élèveront à 42,5 milliards d'euros en 2004. Autrement dit, près de 30% des dotations versées par l'Etat, soit 16,9 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 3,710 milliards d'euros, pour 2004, en hausse de 1,26%.

On rappellera que le FCTVA a pour objet de compenser de manière forfaitaire la TVA acquittée par les collectivités territoriales 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 3,664 milliards d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2003 et 3,710 milliards d'euros demandés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004, cette dotation est la principale contribution de l'Etat à l'effort d'équipement des collectivités territoriales.

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 2004 pourrait donc être supérieur aux prévisions.

- **Du prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation**, d'un montant de 430 millions d'euros, en hausse de 16,85% par rapport au montant des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2003. Le montant de ce prélèvement correspond à l'estimation des recettes pour 2004.

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.

• **Des subventions de fonctionnement et d'équipement de divers ministères**, qui s'élèveraient en 2004, respectivement, à 685 millions d'euros et 1.159 millions d'euros.

Ces subventions seraient donc orientées à la baisse, -6,70% pour les subventions de fonctionnement et -7,54% pour les subventions d'équipements.

Ces baisses sont imputables à de moindres subventions de fonctionnement du ministère de la Ville et Rénovation urbaine et à une réduction des subventions d'équipement du ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer.

• **Des compensations d'exonérations et des dégrèvements législatifs**, d'un montant total de 9,9 milliards d'euros.

Ces dotations se composent de :

– la compensation au titre de la réduction pour création d'entreprise (ancienne REI), soit 122 millions d'euros, en 2004 (-1,84%) ;

– des compensations de diverses exonérations relatives à la fiscalité locale, soit 2.180 millions d'euros en 2004 (+4,72%) ;

– de la contrepartie de divers dégrèvements législatifs pour un montant de 7.603 millions d'euros, en 2004 (-7,45%).

Il convient de souligner que ces dotations n'intégreraient plus, à compter de 2004, les compensations versées suite aux diverses suppressions d'impôts locaux en 1999 (suppression de la part salaires de la taxe professionnelle, suppression de la part régionale de la taxe d'habitation, suppression de la part régionale des droits de mutations à titre onéreux), étant appelés à être intégrés dans la DGF.

Cette politique de compensation des exonérations de fiscalité locale et de dégrèvements législatifs n'est pas sans conséquence pour les collectivités territoriales.

Selon les dernières données disponibles relatives à l'année 2002, les collectivités territoriales ont perçu 66,8 milliards d'euros au titre du produit de la fiscalité directe locale, dont 12,4 milliards d'euros de compensations versées par l'Etat et 54,4 milliards d'euros de produit fiscal.

Au sein de ces 54,4 milliards d'euros de produit fiscal, 9,9 milliards d'euros n'ont pas été acquittés par les contribuables locaux, mais pris en charge par l'Etat au titre des dégrèvements.

Au total, sur une recette de 66,8 milliards d'euros, 44,5 milliards d'euros (66%) ont été versés par le contribuable local en 2002 et 22,3 milliards d'euros ont été versés par l'Etat. L'Etat contribue donc à hauteur de 33% au produit de la fiscalité directe locale.

Selon le rapport publié en juin 2003 par le sénateur Joël Bourdis relatif aux finances des collectivités locales en 2003, l'Etat aurait pris en charge ⁽¹⁾ en 2002 :

- 33,2% du produit de la taxe d'habitation ;
- 4,9% du produit des taxes foncières ;
- 48,6% du produit de la taxe professionnelle.

Selon les informations communiquées par le ministère des finances, les compensations d'exonérations et les dégrèvements législatifs ⁽²⁾ accordés par l'Etat se décomposent de la manière suivante :

**RÉPARTITION DU MONTANT DE LA COMPENSATION DES EXONÉRATIONS
RELATIVES À LA FISCALITÉ LOCALE**

(en millions d'euros)

Exonérations	Montant de la compensation
I.– Taxes foncières	
Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)	353
– dont ZFU.....	4
– dont exonérations pour les HLM situés en ZUS ⁽¹⁾	92
– dont exonérations temporaires ⁽¹⁾	10
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB).....	331
– dont part départementale de l'exonération de TFPNB agricole	275
– dont part régionale de l'exonération de TFPNB agricole.....	54
– dont exonération de TFPNB en Corse.....	2
Total I	684
II.– Taxes d'habitation	1.148
Total II	1.148
III.– Taxe professionnelle :	
– Exonération au titre des lois des 04/02/1995 et 14/11/1996 (ZRR, ZRU, ZFU : création et extensions d'établissements)	67
– Exonération en faveur de la Corse.....	51
– Zone franche de Corse.....	12
– Réduction progressive de la fraction de recettes prises en compte dans les bases de TP des BNC	210
Total III	340
IV.– Droits de mutation à titre onéreux :	
Réduction des DMTO de fonds de commerce et des DMTO en ZRR (art. 1594 <i>ter</i> du CGI).....	8
Total IV	8
TOTAL GÉNÉRAL	2.180

(1) Compensations imputées jusqu'en 2003 sur le chapitre 41-51 du budget Intérieur, Sécurité intérieure et Libertés locales.

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

(1) Au titre des compensations et des dégrèvements législatifs, hors admission en non-valeur et dégrèvements accordés par l'administration fiscale à titre gracieux ou contentieux.

(2) Il convient, à cet égard, d'indiquer que le montant des dégrèvements législatifs, tel qu'il résulte des estimations du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, s'écarte de 1,9 milliard d'euros des estimations publiées dans le « jaune » relatif à l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales, associé au projet de loi de finances pour 2004.

**RÉPARTITION DU MONTANT DE LA COMPENSATION
DE DIVERS DEGREVEMENTS LEGISLATIFS**

(en millions d'euros)

Dégrèvements	Montant de la compensation (évaluations pour 2004)
I.– Taxes foncières	
– Dégrèvement d'office de la totalité de la taxe (article 1389 du CGI).....	84
– Dégrèvement partiel de la TFPNB pour pertes de récoltes.....	13
– Dégrèvement de la TFPNB pour les jeunes agriculteurs.....	16
– Non recouvrement (montant de la cotisation inférieur à 12 €).....	14
– Dégrèvement des personnes de condition modeste 70-75 ans, porté à 100 €.....	66
– Autres.....	390
Total I.....	583
II.– Taxe d'habitation	
– Dégrèvement d'office de la totalité de la taxe (article 1414, III et IV du CGI).....	30
– Dégrèvement total (article 1414 A du CGI).....	463
– Dégrèvement partiel (article 1414 A du CGI).....	1874
– Plafonnement revenu (article 1414 C du CGI).....	5
– Gestionnaire de foyers (article 1414 II du CGI).....	11
– Maintien du dégrèvement au profit des Rmistes pendant un an (article 1414 III du CGI).....	207
– Non-recouvrement (montant de la cotisation inférieur à 12 €).....	2
– Autres.....	266
Total II.....	2.858
III.– Taxe professionnelle	
– Allègement transitoire (article 1647 B <i>quinquies</i> du CGI).....	1
– Plafonnement au regard de la valeur ajoutée (article 1647 B <i>sexies</i> du CGI).....	5.538
– Non-recouvrement (montant de la cotisation inférieur à 12 €).....	0
– Dégrèvement poids lourds (article 1647 C du code général des impôts).....	31
– Dégrèvement entreprises de transport sanitaire (article 1647 C <i>bis</i> du CGI).....	13
– Autres.....	539
Total III.....	6.122
IV.– Autres impôts locaux.....	6
TOTAL GÉNÉRAL.....	9.569

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

2.– Le contrat de croissance et de solidarité ne permet plus aux collectivités territoriales de disposer d'une vision pluriannuelle de leurs ressources

Le contrat de croissance et de solidarité a été conçu pour garantir aux collectivités territoriales une prévisibilité de leurs ressources. Ainsi, les années 1996-1998 ont été marquées par l'application du « pacte de stabilité », dont les règles étaient définies par la loi de finances pour 1996, et les années 1999-2001 par celle du « contrat de croissance et de solidarité », dont les règles étaient définies par la loi de finances pour 1999.

Or, depuis trois ans, les modalités d'évolutions de l'enveloppe normée sont fixées annuellement, ce qui rompt avec le caractère triennal du contrat de croissance et de solidarité adopté en 1999. Les collectivités territoriales 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. 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 territoriales 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 donc 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.

Or, en retenant pour l'enveloppe normée un taux d'indexation tenant compte au mieux de 33% du taux de croissance du PIB, alors que 86% de l'enveloppe est constitué par une dotation, la DGF, dont le taux d'évolution tient compte de 50% 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 territoriales, mais de faire peser sur la seule DCTP l'ajustement du montant total des dotations sous enveloppe. Le contrat de croissance et de solidarité présente donc un caractère virtuel, puisqu'il n'a d'impact que sur la seule variable d'ajustement.

Ainsi, au fil du temps, la DCTP est devenue une dotation « sacrifiée ». La DCTP, hors réduction pour création d'entreprise (ancienne REI) a ainsi diminué, en application des mécanismes du contrat de croissance et de solidarité, de 12,26% en

1999, de 3,49% en 2000 ⁽¹⁾, de 8,59% en 2001 ⁽²⁾, de 7,5% en 2002 ⁽³⁾ et de 3,1% en 2003 ⁽⁴⁾. La baisse de la DCTP sera de 3,46% en 2004.

Il convient d'indiquer, à cet égard, que la baisse de la DCTP a été d'autant plus importante que le contrat de croissance et de solidarité repose, s'agissant des dotations d'équipement, sur les autorisations de programmes inscrites dans le projet de loi de finances, et non sur les crédits de paiement, pourtant d'un montant moins élevé. La prise en compte des AP est donc pénalisante pour la DCTP, alors que juridiquement l'enveloppe normée peut reposer sur les AP ou sur les CP, l'article 57 de la loi de finances initiale pour 1999 n'introduisant aucune obligation en la matière.

L'ajustement du contrat de croissance et de solidarité sur la seule DCTP place les collectivités territoriales dans l'impossibilité d'évaluer le montant de la dotation qui leur sera versée à ce titre. Par ailleurs, le choix comme variable d'ajustement d'une dotation compensant des exonérations fiscales pourrait être considéré 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 croissance et de solidarité.

(1) En 2000, la baisse réelle de la DCTP a été de 7,54% si l'on tient compte du prélèvement de 497 millions d'euros opéré sur cette dotation pour financer les communautés d'agglomération.

(2) La DCTP diminue en 2001 de 5,44%. Mais, compte tenu d'un prélèvement de 126,075 millions d'euros pour le financement des nouvelles communautés d'agglomération prévues par l'article L. 5211-28 du code général des collectivités territoriales, le taux moyen de diminution de la DCTP s'est établi en définitive à 8,59%.

(3) La baisse a été de 2,4% en 2002 si l'on tient compte de l'abondement 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 en application de l'arrêt du Conseil d'Etat du 8 octobre 2000, commune de Pantin.

(4) La baisse se monte à 5,15% en 2003 si l'on tient compte de l'abondement 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 en application de l'arrêt du Conseil d'Etat du 8 octobre 2000, commune de Pantin.

CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITE EN 2004

(en millions d'euros)

	LFI 2003 à structure 2004 (a)	LFI 2003 révisée à structure 2004 (b)	2004 à structure courante	
			PLF 2004 (c)	Evolution en % (c)/(b)
I.- ENVELOPPE NORMÉE	36.044,349	36.108,292 ⁽¹⁾	36.740,187	1,75
Dotation globale de fonctionnement (DGF)				
Dotation spéciale instituteurs (DSI).....	252,965	252,965	257,849	1,93
Dotation élu local	46,270	46,270	47,163	1,93
Compensation part salaires de la TP pour les FDPTP	107,091	107,091	109,158	1,93
Dotation globale d'équipement (DGE) des départements et des communes en AP..... AP	872,199	872,199	904,470	3,70
Dotations régionale et départementale d'équipement scolaire et des collèges (DRES/DDEC) en AP	862,719	862,719	894,640	3,70
Dotation générale de décentralisation (DGD) ⁽²⁾	442,542	558,356	569,135	1,93
Dotation générale de décentralisation Corse (DGD Corse) ⁽²⁾	240,059	240,229	244,867	1,93
Dotation de décentralisation formation professionnelle	1.343,008	1.346,043	1.372,028	1,93
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) hors réduction pour création d'entreprise (ancienne REI).....	1.419,310	1.419,310	1.370,171	- 3,46
SOUS-TOTAL I	41.630,512	41.813,474	42.509,668	1,67
II.- AJUSTEMENTS				
- DSI			- 43,553	
- Reliquats du CNFPT.....			- 15,000	
- DGD Intérieur.....			2,227	
- Services régionaux de voyageurs.....			225,800 ⁽³⁾	
- DGD Corse.....			0,138	
- DGD Formation professionnelle (primes d'apprentissage)	46,420	46,420	454,266	
SOUS-TOTAL II	46,420	46,420	623,878	
TOTAL I + II (hors régularisation)	41.676,932	41.859,894	43.133,546	3,04
III - MAJORATIONS EXCEPTIONNELLES				
- Majoration exceptionnelle du solde de la dotation d'aménagement	91,366 ⁽⁴⁾	96,899 ⁽⁴⁾	51,000 ⁽⁵⁾	
- Majoration exceptionnelle au titre du contentieux Pantin (fraction 16%)	44,475	44,475	35,580	
SOUS-TOTAL III	135,841	141,374	86,580	
IV. - RÉGULARISATION DE LA DGF				
- Régularisation de la DGF 2001 ⁽⁷⁾	100,000	100,000		
- Régularisation de la DGF 2002		16,401	45,032	
SOUS-TOTAL IV	100,000	116,401	45,032	
TOTAL I + II + III + IV	41.912,773	42.117,669	43.265,158	2,72

(1) Montant LFI 2003 révisé (hors régularisation).

(2) Dont crédits Culture.

(3) Ajustements DGD en application de la loi d'octobre 1985.

(4) Dont 58 millions d'euros au titre de la DSU, 10,5 millions d'euros au titre de la DSR et 22,8 millions d'euros au titre du FNP.

(5) Dont 15 millions d'euros issus des reliquats du CNFPT.

(6) Intégré dans la DGF.

(7) Sur les 136,419 millions d'euros de régularisation de la DGF 2001, 36,419 millions d'euros ont été versés aux départements en 2002.

Source : Tableau élaboré à partir du document remis au Comité des finances locales lors de sa séance du 24 septembre 2003.

EFFORT FINANCIER DE L'ETAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN 2004

(en millions d'euros)

	LFI 2003 à structure 2004 ⁽¹⁾	Prévision d'exécution 2003	PLF 2004	Evolution PLF 2004/ LFI 2003
I.- DOTATIONS SOUS ENVELOPPE				
1-1 Dotation globale de fonctionnement	36.044	36.044	36.740	1,93%
Majoration exceptionnelle du solde de la dotation d'aménagement	91	97	51	
1-2 Régularisation positive de la DGF au titre de 2002.....		61		
1-3 Dotation spéciale instituteurs.....	253	243	199	- 21,22%
1-4 Dotation élu local.....	46	46	47	1,93%
1-5 DGE des départements et des communes (AP).....	872	872	904	3,70%
1-6 DRES + DDEC (AP).....	863	863	895	3,70%
1-7 DGD	443	509	797	80,13%
dont ajustement au titre des SRV.....	-	-	226	
1-8 DGD Corse	240	240	245	2,06%
1-9 DGD Formation professionnelle.....	1.389	1.389	1.826	31,44%
1-10 Compensation de la suppression de la part salaires de la TP pour les FDPTP.....	107	107	109	1,93%
1-12 DCTP (hors REI).....	1.419	1.419	1.370	- 3,46%
1-13 Majoration exceptionnelle au titre du règlement de Pantin pour la fraction 16%.....	44	44	36	
TOTAL I.....	41.813	41.936	43.220	+ 3,36%
II.- DOTATIONS HORS ENVELOPPE				
2-1 Fonds de compensation pour la TVA.....	3.664	3.664	3.710	1,26%
2-2 Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation	368	380	430	16,85%
2-3 Compensation des pertes de bases de TP de redevance des mines..	138	138	138	0,00%
2-4 Dotation de développement rural (AP)	116	116	116	0,00%
2-5 Subventions et comptes spéciaux du Trésor :				
- Subventions de fonctionnement de divers ministères ⁽¹⁾	734	734	685	- 6,70%
- Subventions d'équipement de divers ministères (AP).....	1.253	1.253	1.159	- 7,54%
- Comptes spéciaux du Trésor (AP).....	187	187	37	- 80,44%
2-6 Compensation d'exonération et de dégrèvements législatifs				
- Réduction pour embauche et investissement (DCTP).....	124	109	122	- 1,84%
- Compensation de diverses exonérations relatives à la fiscalité locale.....	2.082	2.055	2.180	4,72%
- Contrepartie de divers dégrèvements législatifs.....	8.215	7.762	7.603	- 7,45%
TOTAL II.....	16.882	16.399	16.179	- 4,16%
TOTAL GÉNÉRAL.....	58.695	58.335	59.399	1,20%

(1) Après mouvements entre prélèvements sur recettes et dotations budgétaires, élargissement du périmètre de la DGF et budgétisation du FNPTP/FNP prévus en PLF 2004.

III.- LE FINANCEMENT DE L'INTERCOMMUNALITE

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 2003, 2.360 EPCI étaient constitués, regroupant près de 30.000 communes et 51.000 millions d'habitants.

Depuis le 1^{er} janvier 2003, on distingue cinq catégories d'établissements publics de coopération intercommunale, énumérées à l'article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales :

- les communautés de communes à fiscalité additionnelle ;
- les communautés de communes à taxe professionnelle unique (TPU) ;
- les communautés urbaines ;
- les communautés d'agglomération ;
- les syndicats ou communautés d'agglomération nouvelle.

ETABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPERATION INTERCOMMUNALE
PAR CATEGORIE EN 2003

	Nombre en 2002	Nombre en 2003	Différence	Population DGF	Nombre de communes
Communautés urbaines	14	14	0	6.258.933	354
Syndicats d'agglomération nouvelle	8	8	0	708.906	52
Communautés d'agglomération	120	143	+ 23	18.840.784	2.441
Communautés de communes à TPU non bonifiée.....	138	129	- 9	1.395.443	1.492
Communautés de communes à TPU bonifiée.....	469	643	+ 174	9.814.767	7.651
Communautés de communes à fiscalité additionnelle...	1.425	1.423	- 2	14.058.933	17.764
Total.....	2.174	2.360	+ 186	51.077.766	29.754

Source : Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Sur les 2.360 EPCI existants en 2003, 934 ont opté pour le régime fiscal de la taxe professionnelle unique. Ils comptent 11.958 communes, soit le tiers des communes, et 36,8 millions d'habitants, soit 60% de la population française.

Toutefois, les communautés de communes restent la catégorie la plus importante, regroupant à elle seule 14 millions d'habitants et près de 18.000 communes. Pour la première fois depuis 1999, leur nombre s'est stabilisé en 2003, alors qu'il diminuait régulièrement depuis 1999.

	Communautés de communes à fiscalité additionnelle	Communautés de communes à TPU non bonifiée	Communautés de communes à TPU bonifiée	Communautés urbaines	Communautés d'agglomération	Syndicat d'agglomération nouvelle	Total
EPCI existants au 1 ^{er} janvier 2002...	1.425	138	469	14	120	8	2.174
Transformation en communautés d'agglomération	- 8	- 3	- 1		+ 12		0
Transformation en communautés de communes à TPU bonifiée.....	- 80	- 39	+ 119				0
Transformation en communautés de communes à TPU non bonifiées..	- 21	+ 21					0
Dissolutions.....	- 10	- 1	- 4				- 15
Créations.....	+ 117	+ 13	+ 60		11		+ 201
EPCI existants au 1 ^{er} janvier 2003...	1.423	129	643	14 ⁽¹⁾	143	8	2.360

(1) Dont 11 communautés urbaines à TPU.

Source : Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

2.- Un financement de l'intercommunalité en voie de stabilisation

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

En 2003, le prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation globale de fonctionnement s'est élevé à 18.812,163 millions d'euros, dont 1.824,081 millions d'euros ont servi à financer les structures intercommunales, soit 9,6% du total.

On rappellera à cet égard, qu'à l'exception des communautés urbaines, l'enveloppe de chaque catégorie d'EPCI est déterminée en multipliant la dotation moyenne par habitant déterminée par le Comité des finances locales par la population concernée. Pour les communautés urbaines, en revanche, leur dotation est calculée depuis 2003 par indexation sur le taux d'évolution de la dotation forfaitaire (+ 1,14% en 2003) des montants individuels de DGF par habitant perçus par chacune des communautés urbaines.

La répartition par catégorie de groupement de la dotation d'intercommunalité a été la suivante en 2003 :

**DOTATION D'INTERCOMMUNALITE PERÇUE PAR LES EPCI
(garanties incluses) depuis l'application de la loi du 12 juillet 1999**

(en millions d'euros)

	Communautés urbaines	Communautés de communes à fiscalité additionnelle	Communauté de communes à TPU	Syndicat d'agglomération nouvelle	Communautés d'agglomération ⁽¹⁾
2000	361,50	326,44	116,60	32,48	230,90
2001	489,14	269,29	138,25	29,73	449,42
2002	498,77	262,86	218,26	30,33	641,98
2003	504,59	256,07	285,71	30,68	748,98

(1) Dont 151,99 millions d'euros hors DGF en 2000 (76,22 millions d'euros prélevés sur les recettes de l'Etat et 75,77 millions d'euros sur la DCTP) et 309,01 millions d'euros hors DGF en 2001 (182,94 millions d'euros prélevés sur les recettes de l'Etat et 126,08 millions d'euros sur la DCTP).

Source : Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

L'année 2003 semble constituer un point d'inflexion dans la progression de l'intercommunalité.

La très forte progression enregistrée entre 1999 et 2002 explique que l'on soit désormais entré dans une phase de parachèvement de l'intercommunalité, de rationalisation des périmètres, voire d'extension aux quelques zones du territoire qui restaient jusqu'à présent à l'écart du mouvement intercommunal, mais que les rythmes de progression qui étaient enregistrés sur la période récente, notamment en milieu urbain, relèvent désormais du passé.

Pour 2003, cette inflexion se traduit par une division par deux de la progression de la dotation d'intercommunalité. En 2002, la DGF intercommunale avait progressé de +21,6%. En 2003, la progression est ramenée à 10,44%, soit un rythme soutenu, mais néanmoins très en retrait par rapport aux trois années précédentes (+21,6% en 2002, +29,4% en 2001 et +25,1% en 2000).

TAUX D'EVOLUTION DE LA DGF DES GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE

(en millions d'euros)

	1999	Δ%	2000	Δ%	2001	Δ%	2002	Δ%	2003	Δ%
DGF totale	16.661,1	2,8	16.797,7	0,8	17.372,9	3,4	18.079,8	4,07	18.812,2	2,29
DGF des groupements	849,6	5,4	1.062,8	25,1	1.358,5	29,4	1.651,6	21,6	1.824	10,44

Source : Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

En 2004, la dotation d'intercommunalité pourrait s'élever, selon les informations transmises à votre Rapporteur spécial, à 1.974,08 millions d'euros, en hausse de 8% par rapport au montant ouvert en 2003.

B.- DES MÉCANISMES DE FINANCEMENT A REFORMER

1.- Un système de financement à bout de souffle

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). C'est pourquoi le poids croissant de l'intercommunalité nécessite de consacrer en moyenne chaque année 150 à 200 millions d'euros supplémentaires à la dotation d'intercommunalité. Celle-ci a ainsi doublé entre 1999 et 2003 et devrait approcher les 2 milliards d'euros en 2004.

Or, les modalités de répartition de la DGF conduisent à faire peser le poids de la dotation d'intercommunalité sur les dotations de péréquation communales, rendant ainsi indispensable de recourir à des abondements exceptionnels en faveur de la dotation d'aménagement.

De 1999 à 2003, la dotation d'aménagement a ainsi fait l'objet d'abondements exceptionnels à hauteur de 1,23 milliard d'euros, dont 461 millions d'euros en faveur de la dotation d'intercommunalité et de 771,5 millions d'euros en faveur des dotations de péréquation communale.

MONTANT DE LA DGF OUVERTE DEPUIS 1999

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003
Montant de DGF inscrit en base.....	16.661	16.798	17.373	18.080	18.812
Majoration exceptionnelle.....	76	357	462	146	92
– de la dotation d'intercommunalité.....	–	152	309	0	0
– de la dotation d'aménagement...	–	30	0	0	23 ⁽²⁾
– de la DSU	76	152	130	122	141 ⁽¹⁾
– de la DSR	–	23	23	24	27,5

(1) Dont 83 millions d'euros pour la DSU et 17 millions d'euros pour la DSR qui sont issus de la régularisation de la DGF 2001.

(2) Compensation de la suppression de la taxe locale sur les débits de boisson.

Source : Ministère de l'intérieur.

L'instauration d'une dotation d'intercommunalité autonome ne permettrait sans doute pas de résoudre la question du financement de l'intercommunalité. Chaque année, il se crée, en effet, de nouveaux groupements, si bien que la détermination de l'enveloppe allouée aux EPCI à partir de l'indexation de l'enveloppe de l'année précédente ne saurait suffire à répondre aux besoins de financement de l'intercommunalité.

En revanche, ne conviendrait-il pas de remettre en cause l'étanchéité totale existant entre la dotation forfaitaire des communes et la dotation

d'intercommunalité ? Cette solution permettrait de tenir compte des transferts de compétences entre les communes et leurs groupements.

Le rapport du Gouvernement sur les finances locales de mars 2002 relevait, à cet égard, qu'une solution « *consisterait à établir un lien plus direct entre la dotation forfaitaire des communes et la DGF des EPCI, au niveau des masses ou au niveau individuel des communes. Au niveau individuel, une réduction des attributions de dotation forfaitaire des communes membres d'EPCI permettrait de tenir compte des transferts de compétences opérés en faveur de l'EPCI ; cette solution pourrait toutefois être de nature à ralentir l'incitation à l'intercommunalité, ce qui ne paraît pas opportun. Au niveau des masses, il pourrait être envisagé d'assurer le financement de l'intercommunalité soit par un plafonnement de l'évolution de l'enveloppe constituée de la dotation forfaitaire et de la dotation d'intercommunalité, l'ajustement interne s'effectuant alors sur la dotation forfaitaire des communes membres d'EPCI, soit en faisant de la dotation forfaitaire des communes membres d'EPCI le solde de la nouvelle DGF en cas de renversement de l'ordre de répartition de la DGF* ».

2.- La remise en cause des critères d'attribution de la dotation d'intercommunalité

a) Conserver le critère du potentiel fiscal

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

Le potentiel fiscal des EPCI permet de comparer la richesse fiscale potentielle des EPCI les uns par rapport aux autres. Il est obtenu en appliquant aux bases d'imposition des quatre taxes directes locales les taux moyens nationaux d'imposition de chacune de ces taxes, à l'exception du potentiel fiscal des syndicats d'agglomération nouvelle, déterminé à partir des seules bases de taxe professionnelle.

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.

POTENTIELS FISCAUX MOYENS PAR HABITANTS DE 2000 A 2003

(en euros)

	2000	2001	2002	2003
Communautés de communes à fiscalité additionnelle	74,18	71,61	77,79	77,23
Communautés de communes à TPU	220,51	207,05	171,88	203,58
Syndicat d'agglomération nouvelle	561,44	596,19	629,56	639,74
Communauté d'agglomération	—	303,69	309,88	319,76

Source : Ministère de l'intérieur.

Le critère de potentiel fiscal est certes faussé par l'obsolescence des bases d'imposition. Toutefois, il conserve un intérêt indéniable pour comparer les collectivités entre elles, à l'exception toutefois des petites communes rurales.

La richesse fiscale des petites communes rurales reposant essentiellement sur le foncier non bâti, l'érosion de leur population se traduit en effet mécaniquement par une hausse de leur potentiel fiscal, ce qui les pénalise dans l'attribution de la DGF. Il conviendrait donc de réviser le mode de calcul du potentiel fiscal de ces communes, afin de neutraliser les effets de l'érosion de leur population.

b) La nécessaire réforme du CIF

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) a été introduit pour encourager l'essor de l'intercommunalité. Il souffre désormais de deux défauts majeurs :

• Le CIF favorise une course à l'intégration des EPCI.

Le CIF pousse les EPCI à s'intégrer toujours 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 sa catégorie, sa position se dégrade par rapport à celle des autres groupements et, en conséquence, il en va de même du montant de son attribution de DGF par habitant.

Le CIF conduit donc à une « course à l'intégration » des EPCI, dont le caractère est parfois fictif. Les communes membres d'un groupement sont 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 transférées.

Votre Rapporteur spécial considère qu'il est désormais temps de s'interroger sur la pertinence du CIF en l'état, alors que l'intercommunalité est en voie d'achèvement.

• Le CIF contribue à une forte volatilité des attributions individuelles de DGF.

Les attributions individuelles des groupements peuvent connaître, d'une année sur l'autre, de fortes variations, incompatibles avec la nécessaire stabilité de leurs ressources. Cette difficulté concerne les communautés de communes et les communautés d'agglomération, les communautés urbaines bénéficiant depuis 2003 d'une dotation forfaitisée.

Pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, en effet, la DGF allouée chaque année dépend de l'évolution des critères propres au groupement, mais aussi de l'évolution de la moyenne constatée dans sa catégorie. Ces règles interdisent aux groupements d'avoir une bonne lisibilité de l'évolution de leur DGF, puisque les attributions reçues individuellement dépendent de l'évolution

du CIF des autres membres de la catégorie, et conduisent à une forte volatilité des attributions, partiellement atténuée par le jeu des mécanismes de garantie.

En outre, les changements parfois brutaux dans la composition interne de chaque catégorie d'EPCI peuvent conduire à des évolutions sensibles des dotations individuelles d'une année sur l'autre, à l'instar de ce qui a été constaté en 2001 pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle.

CIF MOYENS DES DIFFÉRENTES CATÉGORIES

(en pourcentage)

	2000	2001	2002	2003
Communautés de communes à fiscalité additionnelle.....	17,3838	20,7887	22,1578	24,2116
Communautés de communes à TPU.....	32,8805	34,1059	36,6341	34,9074
Communauté d'agglomération.....	—	50,1958	42,1294	39,4378

Source : Ministère de l'intérieur.

La forte volatilité des attributions ⁽¹⁾ individuelles semble désormais incompatible avec l'affirmation des groupements comme acteurs à part entière de l'action publique locale.

Interrogé sur les perspectives de réforme par votre Rapporteur spécial, le Gouvernement a indiqué mener une réflexion, dans le cadre de la réforme des critères d'attribution de la DGF, pour réduire le poids du CIF dans la répartition de la dotation d'intercommunalité et garantir ainsi aux groupements une plus grande stabilité dans l'attribution de leurs ressources d'une année sur l'autre.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, la réforme envisagée consisterait à combiner, pour les ECPI, une dotation de base uniforme, en euros par habitant, à laquelle s'ajouterait une seconde dotation, ciblée sur les EPCI les plus intégrés et calculée à partir du CIF et du potentiel fiscal.

Cette réforme permettrait de réduire la volatilité annuelle des attributions provoquée par le jeu du CIF, puisque chaque EPCI serait assuré de percevoir, au titre de la dotation de base, une attribution égale à sa population multipliée par le montant par habitant arrêté pour tous les EPCI de la catégorie, tout en favorisant l'essor de l'intercommunalité.

Dans l'attente de cette réforme, votre Rapporteur spécial serait favorable à un plafonnement du CIF sur les cinq prochaines années. Cette mesure permettrait d'éviter la suppression – trop brutale – du CIF, de maintenir un encouragement à l'intercommunalité, mais d'éviter les effets pervers, précédemment évoqués, du CIF.

(1) Cette volatilité a été accentuée par la déduction des dépenses de transfert. La loi au 12 juillet 1999 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, afin 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 et renforcé l'influence perturbatrice de ce critère.

IV.– LA POLITIQUE DE PEREQUATION

A.– L'EFFORT DE PEREQUATION EN 2003

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 DGF**

La politique de péréquation menée par l'Etat s'exerce au travers de la DGF, et notamment par le biais de la dotation forfaitaire, de la DSU et de la DSR pour les communes, de la dotation d'intercommunalité pour les EPCI et de la dotation potentiel fiscal pour les départements.

Le principal concours de l'Etat à vocation péréquatrice est la dotation d'intercommunalité, dont la fraction péréquation, répartie selon des critères qui tiennent compte des écarts de richesse entre les groupements, représente 85% du montant.

- **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 »⁽¹⁾, 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).

(1) C'est-à-dire dont les bases par habitant sont supérieures à deux fois la moyenne nationale des bases par habitant.

• **Les mécanismes de solidarité financière entre collectivités**

Le fonds de solidarité des communes de la région Ile-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 ».

2.- Une politique de péréquation encore largement insuffisante

Entre 1985 et 1994, les concours de l'Etat à vocation péréquatrice sont restés inférieurs à 3,82% de la masse totale de la DGF. La loi du 31 décembre 1993 portant réforme de la DGF, la création de la DSU et de la DSR et le développement considérable de l'intercommunalité ont permis d'accroître régulièrement le volet péréquateur de la DGF.

Le taux de péréquation au sein de la DGF, c'est-à-dire la part de la DGF assurant une fonction de péréquation entre collectivités, a crû régulièrement depuis 1994, passant de 6,66% à 15,98% en 2003.

Toutefois, la politique de péréquation de l'Etat demande à être développée.

L'effort financier de l'Etat en faveur de la péréquation s'élève, en 2003, à 4,3 milliards d'euros, soit 14% du montant total des dotations sous enveloppe octroyées aux collectivités territoriales.

EFFORT FINANCIER DE L'ETAT EN FAVEUR DE LA PEREQUATION EN 2003

(en millions d'euros)

Dotation de solidarité urbaine.....	614,9
Dotation de solidarité rurale	407,2
Dotation de fonctionnement minimale totale.....	160,7
Part « potentiel fiscal » de la dotation de péréquation de la DGF des départements.....	597,3
FNP.....	568,6
DGF des groupements	1.824,0
Dispositif de compensation des pertes de DCTP	188,0
Total.....	4.360,7

Source : Ministère de l'intérieur.

Le rapport réalisé en janvier 2002 par MM. Gilbert et Guengant au nom du Commissariat général au plan estimait que, sur la période 1994-1997, les dotations de l'Etat avaient permis de réduire de 30% les inégalités réelles entre collectivités territoriales. La dotation forfaitaire constitue, d'après cette étude, la principale dotation de péréquation puisqu'elle assure à elle seule 60% de la réduction des inégalités. Cette péréquation s'amointrit toutefois au fil des années dans la mesure où elle ne résulte que de l'intégration des mécanismes qui existaient avant 1993 au sein de la DGF. Il s'agit donc d'une péréquation figée qui reflète la situation d'avant

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

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

1993 et ne prend pas en compte les évolutions intervenues depuis. En revanche, les dotations ciblées, telles que la DSU, la DSR ou les concours du FNP, présenteraient un pouvoir péréquateur intensif.

B.- LES OBSTACLES A LA PEREQUATION COMMUNALE

1.- Des contraintes structurelles de financement

a) Les dotations de péréquation communale

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) versée aux communes.

• La dotation de solidarité urbaine

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 2003, 696 communes de plus de 10.000 habitants (soit les trois quarts des communes de plus de 10.000 habitants), représentant 22,76 millions d'habitants, et 104 communes de 5.000 à 9.999 habitants, représentant 737.417 habitants, ont bénéficié des crédits mis en répartition au titre de la DSU.

Les crédits alloués à la DSU se sont montés, en 2003, à 614,92 millions d'euros, contre 592,72 millions d'euros en 2002, ce qui représente une augmentation de 3,74%. La dotation moyenne par habitant, hors garantie, s'est élevée, en 2003, à 24,96 euros.

• La dotation de solidarité rurale

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 2003, 4.033 communes regroupant une population de 10,4 millions d'habitants, ont reçu des attributions au titre de la première fraction de la DSR. L'attribution moyenne par habitant s'établit, en 2003, à 12,05 euros, contre 11,61 en 2002.

Après prélèvement d'une quote-part de 4,21 millions d'euros destinée à l'outre-mer, 126,32 millions d'euros ont été mis en répartition pour la fraction « bourgs-centres » en métropole au titre de l'année 2003. Ce montant intègre l'abondement de 27,5 millions d'euros prévu par la loi de finances pour 2003,

aboutissant à une progression de la fraction « bourgs-centres » de la DSR en métropole de 4,17% par rapport à 2002.

– 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 2003, 33.759 communes, regroupant 30,3 millions d’habitants, ont été éligibles à la fraction « péréquation ». Elles ont reçu une attribution moyenne par habitant de 8,76 euros.**

Les montants mis en répartition pour les communes de métropole s’élèvent, en 2003, à 265,38 millions d’euros, contre 263,59 millions d’euros en 2002, ce qui représente une progression de 0,68%.

Enfin, 3.943 communes, regroupant 9,55 millions d’habitants, ont cumulé en 2003 les deux fractions de la DSR.

b) Des modalités de financement restreintes

Les modalités de répartition de la DGF affectent les montants alloués à la DSU et à la DSR. Rappelons, en effet, que 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 territoriales.

Après imputation de trois prélèvements ⁽¹⁾, le solde est réparti entre la DGF des communes et groupements, d’une part, et la DGF des départements, d’autre part. En application de l’article 42 de la loi du 29 novembre 1985, la DGF des communes et groupements et la DGF des départements progressent au même rythme, à savoir selon le taux de progression de la DGF mise en répartition, après prélèvement des trois préciputs mentionnés précédemment.

(1) *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 CFL ;*
- le deuxième prélèvement est un concours particulier destiné à rembourser aux collectivités territoriales 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.*

Depuis 1986, les ressources globalement affectées à la DGF des communes et groupements et celles affectées à la DGF des départements sont totalement distinctes. 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⁽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**

L'article L. 2334-7 du code général des collectivités territoriales, tel qu'issu de la loi du 26 mars 1996 portant diverses dispositions relatives aux concours financiers de l'Etat et de l'article 43-II de la loi de finances rectificative pour 2001, prévoit que le taux d'augmentation de la dotation forfaitaire est fixé par le comité des finances locales entre 45% et 55% du taux d'évolution de la DGF si la progression des ressources de celle-ci résulte pour un tiers au moins de l'augmentation du produit intérieur brut en volume, ou à 50% du taux d'évolution de la DGF dans le cas contraire.

• **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).

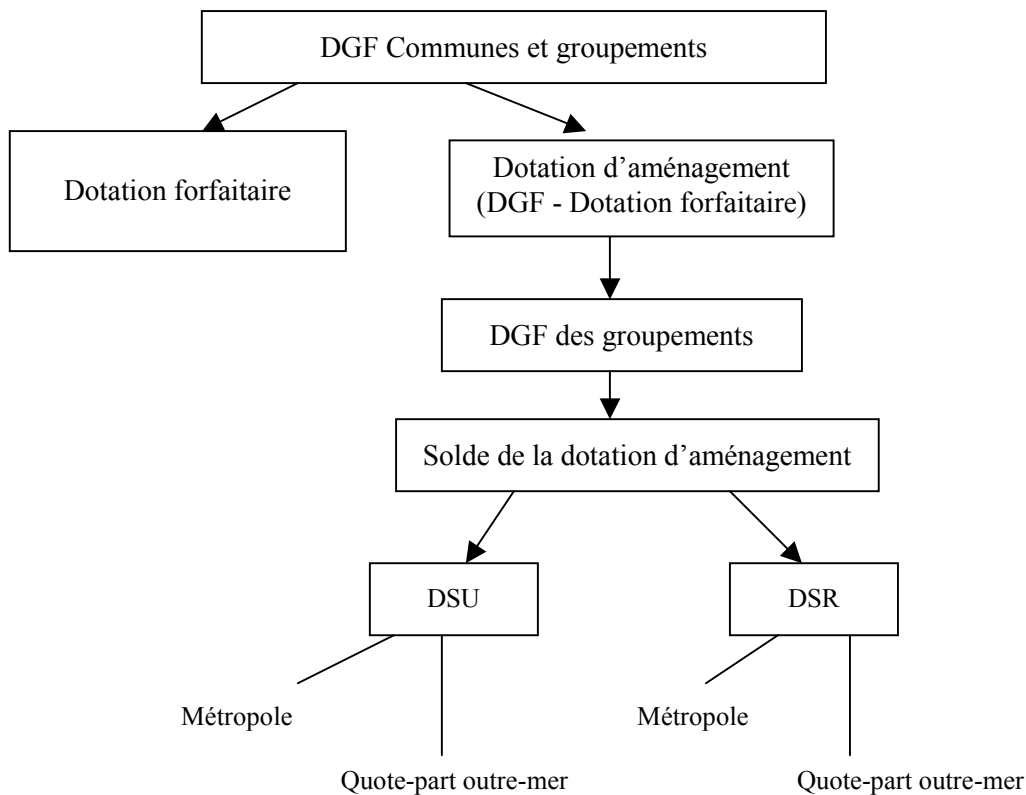
Jusqu'en 2003, l'augmentation annuelle du solde de la dotation d'aménagement, une fois effectué le prélèvement en faveur de l'intercommunalité, a été répartie par le Comité des finances locales entre la DSU et la DSR de manière à ce que chacune reçoive 45% au moins et 55% au plus de ce montant.

(1) Ces deux exceptions concernent :

– le transfert, au bénéfice de la DSU et de la 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 18,3 millions d'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 de la 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.

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



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.

• Le poids de la dotation forfaitaire

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 45% des augmentations annuelles de la DGF. Depuis 1996, la dotation forfaitaire a ainsi systématiquement bénéficié de plus de la moitié de l'augmentation de la DGF, à l'exception des années 1996 et 2002 ⁽¹⁾.

(1) Ce n'est qu'à partir de 2002, en application de l'article 43 de la loi de finances rectificative pour 2001 (n° 2001-1276 du 27 décembre 2001), introduit à l'initiative de notre collègue Augustin Bonrepaux, que le Comité des finances locales se voit autorisé à fixer le taux d'évolution de la dotation forfaitaire entre 45% et 55% du taux de progression de la DGF totale, dès lors que l'augmentation des ressources de la DGF résulte, pour un tiers au moins, de l'augmentation du PIB en volume. Le comité des finances locales a utilisé cette faculté dès 2002.

**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	2003
50%	52%	53%	54%	55%	51%	49,5%	50%

Source : Direction générale des collectivités territoriales.

Mais il est vrai, également, 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.

• 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 des dotations de solidarité, notamment entre 2000 et 2002. Comme votre Rapporteur spécial l'a indiqué, l'année 2003 semble toutefois constituer un point d'inflexion dans la progression de l'intercommunalité à fiscalité propre. La très forte progression enregistrée entre 1999 et 2002 explique que l'on soit désormais entré dans une phase de parachèvement de l'intercommunalité.

DGF DEPUIS 1999

(en millions d'euros)

	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%
DGF totale.....	16.661,1	2,8	16.797,7	0,8	17.372,9	3,4	18.079,8	4,07	18.812,2	2,29
DGF des groupements....	849,6	5,4	1.062,8	25,1	1.358,5	29,4	1.651,6	21,60	1.824,0	10,44

Source : Ministère de l'intérieur.

Depuis la mise en œuvre du contrat de croissance et de solidarité, c'est-à-dire de 1999 à 2002, la dotation d'aménagement a progressé en moyenne de 84%, alors que la dotation d'intercommunalité a augmenté de plus de 113,50%. Les dotations de solidarité communale augmentent, sur la même période, de 69% ⁽¹⁾.

(1) 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.

VENTILATION DE LA DGF DES COMMUNES ET DES GROUPEMENTS

(en millions d'euros)

	1999 exécution	2000 exécution	2001 exécution	2002 exécution	LFI 2003
DGF totale	16.737,17	17.003,54	17.525,38	18.564,11	19.009,19
DGF des communes et groupements.....	13.984,77	14.242,26	14.672,61	13.603,00	13.944,90
DGF forfaitaire des communes	12.296,45	12.398,94	12.659,81 ^(a)	10.954,96	11.093,13
Dotations d'aménagement.....	2.542,81	2.753,28	3.073,55	4.299,65	4.675,86
DGF groupement	854,35	910,88	1.060,72	1.651,61	1.824,08
Solde de la dotation d'aménagement	1.688,46	1.842,40	2.012,83	2.648,04	2.851,78
Part de la DSU et de la DSR dans la dotation d'aménagement.....	66,4 %	66,9 %	65,5 %	61,6 %	61,0 %

(a) Dont 1.925,27 millions d'euros au titre des CCAS.

Source : Ministère de l'intérieur.

c) Le recours traditionnel 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 les montants 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.

MAJORATION EXCEPTIONNELLE DE LA DOTATION D'AMENAGEMENT

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003
Majoration exceptionnelle de la dotation d'intercommunalité..	—	152	309	0	0
Majoration de la dotation d'aménagement ^(a)	—	30	0	0	23 ⁽¹⁾
Majoration exceptionnelle de la DSU	76	152	130	122	141
Majoration exceptionnelle de la DSR ^(a)	—	23	23	23	27,5
Total.....	76	357	462	146	92

(1) Compensation de la suppression de la taxe locale sur les débits de boisson.

Source : Ministère de l'intérieur.

• Les abondements de la DSU

Outre le prélèvement sur la DGF de la région d'Ile-de-France ⁽¹⁾, les abondements dont a bénéficié la DSU ces dernières années sont les suivants :

(1) 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.

– 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 2000, 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.

– l'article 54 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002) a majoré la DSU de 58 millions d'euros et prévu que la régularisation positive de la DGF 2001 abonderait la DSU à hauteur de 83 millions d'euros.

Ces abondements externes, hors RIF, représentent, depuis 1999, entre 15% et 26% du montant de la DSU.

	1999 exécution	2000 exécution	2001 exécution	2002 exécution	LFI 2003
DSU	503	575	575	593	615
<i>Dont abondements externes</i>	76	152	129,5	122	141
<i>(En %)</i>	15	26	23	21	23

Source : Ministère de l'intérieur.

• Les abondements de la DSR

Outre le prélèvement sur la DGF de la région d'Ile-de-France⁽¹⁾, 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 bourgs-centres de la DSR 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 fraction bourgs-centres de la DSR de 22,867 millions d'euros⁽³⁾ ;

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

(1) 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.

(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) En 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.

– l'article 54 de la loi de finances pour 2003 (n° 2002-1575 du 30 décembre 2002) a majoré la fraction bourgs-centres de la DSR de 10,5 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 17 millions d'euros au titre de la régularisation positive de la DGF 2001.

Ces abondements externes, hors RIF, représentent depuis 1999, entre 19% et 22% du montant de la fraction bourgs-centres de la DSR.

	1999 exécution	2000 exécution	2001 exécution	2002 exécution	LFI 2003
DSR.....	336	357	377	400	407
• Total fraction « bourgs-centres ».....	94	113	117	121	126
<i>Dont abondements externes</i>	0	22,87	22,87	22,87	27,50
<i>(En %)</i>	0	20	20	19	22
• Total fraction « péréquation »	242	240	256	275	277
<i>Dont abondements externes</i>	0	0	0	0	0

Source : Ministère de l'intérieur.

En dépit des différents abondements dont elles font l'objet, les dotations de solidarité communale restent marginales au regard de la DGF des communes : elles représentent entre 7% et 9% de la dotation forfaitaire des communes.

	1999 exécution	2000 exécution	2001 exécution	2002 exécution	LFI 2003
DGF totale.....	16.737,2	17.003,5	17.525,4	18.564,1	19.009,2
DGF des communes et groupements	13.984,8	14.242,3	14.672,6	13.603,0	13.944,9
DGF forfaitaire des communes	12.296,4	12.398,9	12.659,8 ⁽¹⁾	10.954,9	11.093,1
DGF groupement.....	854,3	910,9	1.060,7	1.651,6	1.824,1
DSU.....	502,7	574,8	575,3	592,7	614,9
DSR.....	336,1	356,7	376,9	400,1	407,2
DSU + DSR.....	838,8	931,5	952,2	992,8	1.022,1
Part de la DSU et de la DSR dans la dotation forfaitaire des communes	6,8 %	7,5 %	7,5 %	9,1 %	9,1 %

(1) Dont 1.925,27 millions d'euros au titre des CCAS.

Source : Ministère de l'intérieur.

2.– La fragilité financière du Fonds national de péréquation

a) *Le rôle péréquateur du FNP*

Le Fonds national de péréquation (FNP) a été institué par l'article 70 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Il permet de financer, d'une part, une dotation aux communes qui disposent d'un faible potentiel fiscal « quatre taxes » et, d'autre part, une majoration de cette dotation pour les communes qui souffrent d'un faible potentiel « taxe professionnelle ».

Le FNP a donc une vocation presque ⁽¹⁾ exclusivement péréquatrice. Il se compose, en métropole, des deux parts suivantes :

• **La part principale du FNP**

La part principale du FNP vise à corriger les insuffisances de potentiel fiscal. Elle se monte, en 2003, à 427,42 millions d'euros en métropole.

Sont éligibles à la part principale du FNP :

– les communes qui satisfont cumulativement aux deux conditions suivantes : présenter un potentiel fiscal « quatre taxes » par habitant inférieur de 5% ou plus à la moyenne de la strate démographique correspondante, d'une part, et présenter un effort fiscal supérieur à la moyenne de la strate démographique correspondante, d'autre part ;

– les communes de plus de 10.000 habitants qui, en application de l'article 96 de la loi de finances pour 1998, répondent cumulativement aux deux conditions suivantes : avoir un potentiel fiscal « quatre taxes » par habitant inférieur ou égal à deux tiers du potentiel fiscal par habitant de la strate démographique correspondante, d'une part, et avoir un effort fiscal supérieur à 80% de la moyenne de la strate démographique correspondante, d'autre part.

Par dérogation avec ces conditions d'éligibilité de droit commun, sont également éligibles les communes répondant à l'une des conditions suivantes : avoir un potentiel fiscal par habitant inférieur de 5% ou plus à la moyenne de la strate démographique correspondante et un taux de taxe professionnelle égal en 2001 au taux plafond de 29,70%, ou avoir un potentiel fiscal par habitant inférieur de 5% ou plus à la moyenne de la strate démographique et un effort fiscal compris entre l'effort fiscal moyen des communes du même groupe démographique et 90% de cet effort fiscal moyen. L'attribution de ces communes est alors réduite de moitié.

(1) *La vocation du FNP n'est pas totalement péréquatrice, en raison du prélèvement opéré pour compenser, en faveur des collectivités territoriales ou de leurs groupements dotés d'une fiscalité propre, la perte des recettes résultant des exonérations de taxe professionnelle liées aux extensions d'activités mentionnées à l'article 1465 A du code général des impôts, c'est-à-dire pour les entreprises existantes dans les zones de revitalisation rurale (ZRR). Le montant de ce prélèvement s'élève à 10,76 millions d'euros en 2003.*

Au total, en 2003, 18.605 communes ont bénéficié de la part principale du FNP.

• La majoration du FNP

A cette première part du FNP de métropole, visant à corriger les insuffisances de potentiel fiscal, **vient s'ajouter une majoration pour les communes de métropole destinée spécifiquement à réduire les écarts de potentiel fiscal de la seule taxe professionnelle.** Cette majoration s'élève à 122,54 millions d'euros en 2003.

Sont éligibles à cette majoration les communes qui satisfont cumulativement aux trois conditions suivantes : compter moins de 200.000 habitants, être éligible à la part principale du FNP et avoir un potentiel fiscal de taxe professionnelle par habitant inférieur de 20% ou plus à la moyenne de la strate démographique correspondante.

En 2003, 15.873 communes ont été bénéficiaires de la majoration du FNP en 2003 ⁽¹⁾.

(en millions d'euros)

	2002		2003	
	Montant	Variation 2002 / 2001	Montant	Variation 2003 / 2002
Total des ressources du FNP à répartir après prélèvement destiné à compenser les exonérations de TP dans les ZRR	563,45	- 4,92%	568,60	0,91%
Quote-part outre-mer :	18,05	2,53%	18,64	3,26%
Part principale outre-mer	13,98	1,43%	14,49	3,63%
Majoration outre-mer	4,07	6,47%	4,15	1,97%
Part principale métropole :	422,34	- 6,16%	427,42	1,20%
Part principale affectée aux communes	422,34	- 5,42%	427,42	1,20%
Part affectée au FDTP	0	- 100,00%	0	0,00%
Majoration métropole	123,06	- 1,49%	122,54	- 0,42%

Source : Ministère de l'intérieur.

b) Des ressources financières fragiles

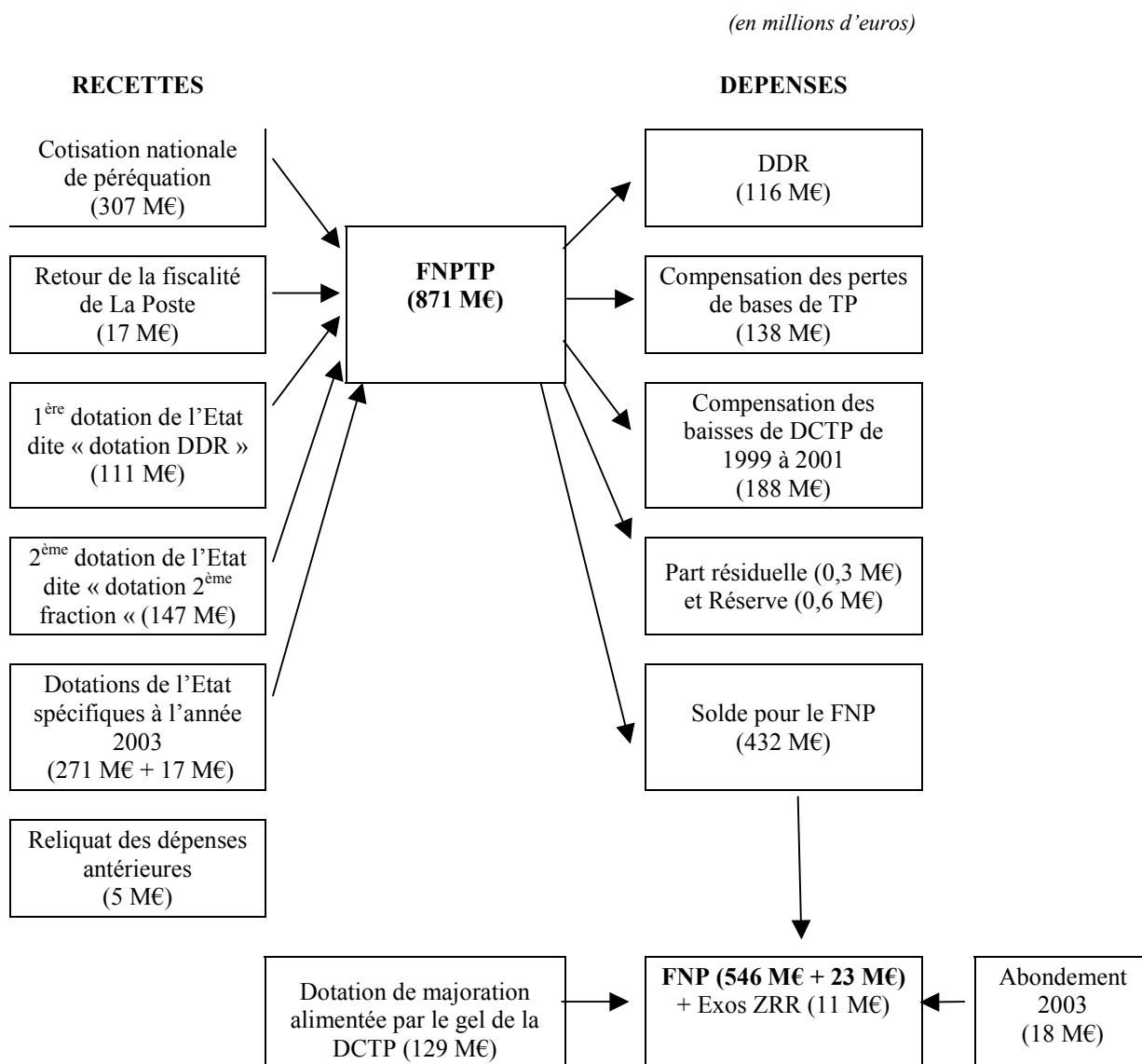
Le FNP bénéficie de deux ressources :

- la première provient de la seconde fraction du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), après soustraction des montants de la première part du FNPTP relative à la compensation des pertes de bases de taxe professionnelle et des pertes de redevances des mines, de la seconde part du FNPTP visant à compenser les baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) et de sa part résiduelle. Le FNP est donc alimenté par le solde du FNPTP ;

(1) Toutefois, 107 communes éligibles à la majoration en 2003 n'ont reçu aucune attribution en raison du seuil de 300 euros en deçà duquel les dotations ne sont pas versées.

- la seconde ressource est alimentée, depuis 1995, par le gel partiel de la progression, hors inflation, de la DCTP des communes. Son montant progresse comme les recettes fiscales nettes de l'Etat.

L'articulation entre le FNPTP et le FNP peut être résumée au travers du schéma suivant :



Les modalités de financement du FNP fragilisent la politique de péréquation et font peser des incertitudes sur l'avenir même de ce fonds.

Des charges nouvelles, notamment la compensation des baisses de DCTP observées de 1999 à 2001 dans les communes et groupements défavorisés, ont ainsi pesé sur le FNPTP, sans que ces charges nouvelles s'accompagnent de ressources supplémentaires. Il en a résulté automatiquement une baisse des ressources du FNPTP disponibles pour le FNP.

En raison de la diminution des ressources du FNPTP, le FNP a connu une baisse de 6% de ses dépenses en 2000 et de 5% en 2002.

**DEPENSES DU FNP
(HORS ZRR)**

(en millions d'euros)

1999	2000	2001	2002	2003
574	542	593	563	569

Source : Ministère de l'intérieur.

Afin de résoudre les difficultés financières du FNP, l'Etat a donc été amené à abonder ce fonds de manière régulière. Ce fut notamment le cas lorsque le FNPTP a été chargé de financer la compensation précitée des baisses de DCTP. Afin de compenser la diminution du solde du FNPTP affecté au financement du FNP, l'article 129 de la loi de finances initiale pour 1999 a prévu qu'à compter de 1999 et jusqu'en 2001, cette dotation serait majorée chaque année de 22,867 millions d'euros. Ce dispositif a été reconduit par l'article 40 de la loi de finances initiale pour 2002, puis par le III de l'article 51 de la loi de finances initiale pour 2003.

C.- LA RÉFORME DE L'ARCHITECTURE DE LA DGF DOIT DEBOUCHER DÈS 2004 SUR UNE ACCENTUATION DE L'EFFORT DE PÉRÉQUATION

1.- Une alimentation pérenne de la péréquation

Comme votre Rapporteur spécial l'a précédemment indiqué, le doublement de la DGF en 2004, du fait de la globalisation en son sein de concours à hauteur de 17.209,187 millions d'euros, permet de modifier sensiblement l'architecture de la DGF.

Dans un souci de lisibilité, la DGF de chaque niveau de collectivité territoriale sera désormais articulée selon un schéma identique, articulé autour d'une dotation forfaitaire, destinée à préserver les ressources des collectivités d'une année sur l'autre, et d'une dotation de péréquation, ciblée sur les collectivités les plus défavorisées sur le plan fiscal.

Du fait de l'intégration du FNP et des compensations de baisses de DCTP observées entre 1999 et 2001 dans la DGF des communes⁽¹⁾, et de celle du FC DR dans la DGF des régions⁽²⁾, la structure de la DGF permettra d'appréhender la politique de péréquation de l'Etat dans sa globalité. Celle-ci était jusqu'à présent éparpillée entre les concours de l'Etat et ceux des différents fonds de péréquation (FNPTP, FNP, FC DR).

Cette réforme n'est toutefois pas conçue dans le seul but d'accroître la lisibilité de la politique de péréquation de l'Etat. Ses objectifs sont avant tout

(1) Proposée respectivement aux articles 33 et 34 du projet de loi de finances pour 2004.

(2) Proposée à l'article 30 du projet de loi de finances pour 2004.

financiers, puisqu'elle doit permettre à terme de dégager de nouvelles marges de manœuvre en faveur de la péréquation.

En effet, le Comité des finances locales sera chargé de déterminer le taux d'évolution de la dotation forfaitaire de chaque niveau de collectivité territoriale :

- pour les communes, entre 45 et 55% du taux d'évolution de la DGF ;
- pour les départements, entre 60 et 80% du taux d'évolution de la DGF ;
- pour les régions, entre 75 et 95% du taux d'évolution de la DGF.

Pour chaque niveau de collectivité territoriale, le taux d'évolution de la dotation forfaitaire sera donc moins rapide que celui de la masse totale de la DGF. La dotation de péréquation évoluera donc selon un taux de progression résultant de la différence entre le taux d'évolution de la DGF et celui de la dotation forfaitaire. Ce différentiel viendra alimenter la dotation de péréquation, permettant un financement pérenne de cette politique. C'est pourquoi la fourchette du taux d'évolution de la dotation forfaitaire est d'autant plus basse qu'il convient de dégager des marges de manœuvre financière importantes.

2.– Des effets perceptibles dès 2004

• La politique de péréquation en faveur des régions

L'effort de péréquation entre les régions reposait jusqu'à présent sur le FC DR. Or, celui-ci était financé par les contributions d'un nombre extrêmement réduit de régions. De fait, ces contributions étaient instables et faisaient dépendre les versements en faveur des collectivités défavorisées de l'évolution de la situation des collectivités les plus riches.

La réforme proposée par le Gouvernement met fin au FC DR, en réduisant la dotation forfaitaire des trois régions contributrices (Ile-de-France, Alsace et Rhône-Alpes) à hauteur de leur contribution au FC DR, le gain ainsi obtenu venant abonder la dotation de péréquation des régions.

Cette réforme ne modifie donc aucunement le montant des attributions individuelles perçues par les régions, tout en garantissant la pérennité de l'effort de péréquation en faveur des régions.

Mais surtout, le principe d'une dotation forfaitaire des régions progressant entre 75% et 95% du taux d'évolution de la DGF permet de garantir une progression de la dotation de péréquation des régions comprise, en 2004, entre 9% et 39%.

En effet, la DGF des régions progressera, en 2004, comme la masse totale de la DGF, soit 1,93%. Elle passera donc de 4.687,99 millions d'euros en 2003 à 4.778,47 millions d'euros en 2004.

La dotation forfaitaire reconstituée des régions s'élève en 2003 à 4.627,35 millions d'euros. Le Comité des finances locales ayant la faculté d'indexer cette dotation forfaitaire selon un taux compris entre 1,448% et 1,834%, celle-ci s'élèvera, en 2004, entre 4.694,33 millions d'euros et 4.712,19 millions d'euros.

Déduction faite du montant de la dotation forfaitaire, le solde de la DGF s'élèvera ainsi, en 2004, entre 66,28 millions d'euros et 84,14 millions d'euros. Compte tenu des montants ouverts en 2003, la dotation de péréquation connaîtra donc une progression comprise entre 9% et 39% en 2004.

DGF DES RÉGIONS

(en millions d'euros)

	2003 reconstitué	2004	
		Hypothèse basse 75%	Hypothèse haute 95%
Total DGF des régions	4.687,99	4.778,47	4.778,47
Dotation forfaitaire élargie :			
<i>Compensation part salaires régions</i>	724,75		
<i>Compensation DMTO</i>	861,66		
<i>Compensation TH</i>	999,45		
<i>95% DGD</i>	2.102,13		
<i>Prélèvement FC DR</i>	- 60,64		
Total dotation forfaitaire	4.627,35	4.694,33	4.712,19
Dotation de péréquation			
<i>Ancien FC DR</i>	60,64	84,14	66,28

Source : Ministère de l'intérieur.

• **La politique de péréquation en faveur des départements**

Selon la même logique que celle retenue pour la DGF des régions, la globalisation de la DGF des départements⁽¹⁾ permet de garantir une alimentation pérenne de la dotation de péréquation allouée à ces collectivités.

Le principe d'une dotation forfaitaire des départements progressant entre 60% et 80% du taux d'évolution de la DGF total permettra, en effet, dès 2004, de garantir une progression de la dotation de péréquation et de la DFM comprise entre 6% et 11%.

(1) Proposée à l'article 31 du projet de loi de finances pour 2004.

En effet, la DGF des départements progressera, en 2004, comme la masse totale de la DGF, soit 1,93%. Elle passera donc de 11.270,84 millions d'euros en 2003 à 11.488,37 millions d'euros en 2004.

La dotation forfaitaire reconstituée des départements s'élève en 2003 à 10.349,18 millions d'euros. Le Comité des finances locales ayant la faculté d'indexer cette dotation forfaitaire selon un taux compris entre 1,158% et 1,544%, celle-ci s'élèvera, en 2004, entre 10.469,02 millions d'euros et 10.509,97 millions d'euros.

Déduction faite du prélèvement RIF et du montant de la dotation forfaitaire, le solde de la DGF des départements, qui correspond au montant des dotations de péréquation et de fonctionnement minimal, s'élèvera ainsi, en 2004, entre 891,29 millions d'euros et 850,34 millions d'euros. Compte tenu des montants ouverts en 2003, la dotation de péréquation et la DFM connaîtront donc une progression comprise entre 5,63% et 10,71%.

DGF DES DEPARTEMENTS EN 2004

(en millions d'euros)

	2003 reconstitué	2004	
		Hypothèse basse 60%	Hypothèse haute 80%
Total DGF des départements	11.270,84	11.488,37	11.488,37
Prélèvements RIF pour DSU-DSR	115,86	128,06	128,06
Dotation forfaitaire élargie	10.349,18	10.469,02^(a)	10.509,97^(b)
<i>Ancienne dotation forfaitaire</i>	<i>1.309,23</i>		
<i>Ancien concours CCAS</i>	<i>2.050,26</i>		
<i>Compensation part salaires départements</i>	<i>2.443,14</i>		
<i>Ancienne part impôts ménages</i>	<i>955,81</i>		
<i>Garantie</i>	<i>4,99</i>		
<i>95% DGD</i>	<i>3.652,88</i>		
<i>Déduction du prélèvement au titre DFM</i>	<i>- 67,12</i>		
Dotation de péréquation	644,36		
<i>Ancienne part potentiel fiscal</i>	<i>644,36</i>		
DFM	160,68^(c)		
Total péréquations et DFM	805,04	891,29	850,34

(a) $10.349,18 \times [1 + 60\% \times 1,93\%] = 10.469,02$.

(b) $10.349,18 \times [1 + 80\% \times 1,93\%] = 10.509,97$.

(c) Ce montant de 160,68 inclut les 67,12 millions d'euros de prélèvement opéré au titre de mécanisme de solidarité financière.

Source : Ministère de l'intérieur.

• **La politique de péréquation en faveur des communes et de leurs groupements**

En raison du ralentissement de la croissance et du poids de l'intercommunalité, qui devrait se traduire en 2004 par une augmentation de la DGF des groupements de 150 millions d'euros, les mécanismes d'alimentation des dotations de péréquation ne permettent pas de faire l'économie d'un abondement exceptionnel de 96 millions d'euros en faveur des dotations de péréquation communale en 2004⁽¹⁾. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, un financement autonome des dotations de péréquation communales ne sera obtenu qu'à partir de 2005.

La réforme de l'architecture de la DGF des communes, conjuguée à l'abondement exceptionnel précité de 96 millions d'euros, permet cependant d'accroître les dotations de péréquation communales en 2004 de 15 millions d'euros, garantissant ainsi une augmentation de 1,5% de la DSU et de la DSR.

En revanche, la dotation nationale de péréquation (DNP), issue de la suppression du FNP, pourrait subir une baisse de 4%.

Compte tenu du faible niveau de la croissance, il semble vraisemblable que le Comité des finances locales retienne en 2004 une progression de 45% de la dotation forfaitaire. La dotation forfaitaire reconstituée des communes passera ainsi de 13.487,59 millions d'euros en 2003 à 13.619,73 millions d'euros en 2004.

La dotation d'intercommunalité des groupements s'élève en 2003 à 1.824,08 millions d'euros. Compte tenu de la dynamique observée dans le passé s'agissant de cette dotation, il semble raisonnable de tabler sur une augmentation de 150 millions d'euros : la dotation d'intercommunalité des groupements s'établira donc en 2004 à 1.974,08 millions d'euros. La dotation de compensation des groupements se monte, en 2003, à 3.480,20 millions d'euros. Indexée sur la dotation forfaitaire des communes, elle s'établira, en 2004, à 5.484,50 millions d'euros.

Le solde de la dotation d'aménagement s'élèvera ainsi, en 2004, à 1.358,89 millions d'euros. Compte tenu de l'abondement exceptionnel de la dotation d'aménagement opéré par prélèvement sur la DGF de la région d'Ile-de-France (128,06 millions d'euros en 2004) et de celui précité de 96 millions d'euros, le solde de la dotation d'aménagement s'établira en métropole à 1.582,95 millions d'euros en 2004, contre 1.567,87 millions d'euros en 2003.

Les trois dotations de péréquation communale connaîtront ainsi une augmentation de 15 millions d'euros en 2004.

(1) Cet abondement est proposé par le Gouvernement à l'article 39 du projet de loi de finances pour 2004.

**DGF DES COMMUNES ET ETABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPERATION
INTERCOMMUNALE**

(en millions d'euros)

	2003 reconstitué	Hypothèse basse 45%
Total DGF communes et EPCI	20.075,66	20.463,12
Dotation forfaitaire élargie		
<i>Ancienne dotation forfaitaire</i>	11.093,13	
<i>Compensation part salaires communes</i>	2.231,03	
<i>Compensation des baisses de DCTP</i>	163,43	
Total dotation forfaitaire	13.487,59	13.619,73 ^(a)
DGF des EPCI		
Dotation d'intercommunalité	1.824,08	1.974,08 ^(b)
Dotation de compensation	3.480,20	3.510,42
– <i>dont compensation part salaires communes</i>	3.455,54	3.485,57
– <i>dont compensation des baisses de DCTP</i>	24,66	24,87
Total DGF des EPCI	5.304,28	5.484,50
Abondements RIF	115,86	128,06
Abondements externes	174,03	96,00
Péréquation au profit communes en métropole	1.567,87 ^(c)	1.582,95
DSU	614,92	
DSR	407,22	
DNP (ex FNP – 23 millions d'euros) ^(d)	545,73	

(a) Ce montant inclut une majoration de 15 millions d'euros en prévision des recensements complémentaires de population.

(b) Le montant de la dotation d'intercommunalité pour 2004 repose sur une hypothèse de croissance de 150 millions d'euros.

(c) Il n'est pas tenu compte des 5,8 millions d'euros ouverts au titre de la péréquation en faveur des communes d'outre-mer.

(d) Dans le cadre de la reconduction du contrat de croissance et de solidarité proposé à l'article 38 du présent projet de loi de finances, le Gouvernement ne propose pas de reconduire l'abondement de 22,867 millions d'euros dont fait l'objet la part majoration du FNP depuis 1996. Au titre de 2003, le montant pris en compte afin de reconstituer le solde de la dotation d'aménagement est réduit à due concurrence.

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

A.– LA REMISE EN CAUSE DE LA LIGNE DE PARTAGE ENTRE PRELEVEMENTS SUR RECETTES ET CREDITS BUDGETAIRES

La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 a débouché, s’agissant des concours alloués aux collectivités territoriales, sur une remise en cause de la ligne de partage entre prélèvements sur recettes et crédits budgétaires dès 2004.

1.– La ligne de partage entre prélèvement sur recettes et crédits budgétaires est le fruit de l’histoire

La catégorie budgétaire des prélèvements sur recettes est issue de la pratique. En effet, il a fallu attendre la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 pour qu’un texte de portée générale prévoit l’existence et précise le périmètre de ces prélèvements. En revanche, l’ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances ne prévoit pas la possibilité de créer de tels prélèvements, dont la constitutionnalité avait toutefois été reconnue à plusieurs reprises par la jurisprudence constitutionnelle ⁽¹⁾.

Il n’existait donc, jusqu’à présent, aucun critère susceptible de fonder l’inscription d’un concours de l’Etat en prélèvements sur recettes, plutôt qu’en dotation budgétaire.

En pratique, la répartition entre dotations financées par prélèvements sur recettes et dotations budgétaires est davantage le fruit de l’histoire que celui d’une réelle volonté de distinguer ces deux modalités de concours. A cet égard, on peut souligner que, jusqu’en 2003, les compensations fiscales étaient tantôt inscrites en crédits budgétaires – telle la compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d’habitation –, tantôt en prélèvements sur recettes, comme c’est le cas de la compensation de la suppression de la part salaire dans l’assiette de la taxe

(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 territoriales 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 ».

professionnelle ou pour le principal concours de l'Etat aux collectivités territoriales, la DGF, qui est issue de la suppression d'un impôt local.

2.- La LOLF consacre les prélèvements sur recettes

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 donne une assise légale aux prélèvements sur recettes. Son article 6 dispose, en effet, 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* ». ⁽¹⁾

Le législateur organique a entendu faire montre de souplesse en matière de prélèvements sur recettes. 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 territoriales, mais aussi les concours financiers destinés 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 relèvent du champ prévu par l'article 6 de la LOLF.

En donnant une base légale aux prélèvements sur recettes, l'article 6 de la loi organique du 1^{er} août 2001 pouvait être l'occasion de revoir la ligne de partage entre prélèvements sur recettes et crédits budgétaires. Soulignons toutefois que l'article 6 précité n'imposait pas en lui-même cette évolution.

Interrogé sur cette question, le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a fait valoir que deux raisons plaident pour un élargissement du périmètre des prélèvements sur recettes :

– la modification du périmètre des prélèvements sur recettes permettrait de redonner une cohérence à la ligne de partage entre prélèvements sur recettes et crédits budgétaires ;

– les dotations budgétaires attribuées sans marge de manœuvre font l'objet d'une gestion souple, particulièrement adaptée à des dotations dont la répartition est figée par voie réglementaire ou législative et pour laquelle l'administration ne dispose pas de marge de manœuvre ;

– les prélèvements sur recettes s'inscrivent mal dans la logique de la LOLF, qui conduit à un arbitrage entre les moyens et vise à la responsabilisation sur des objectifs.

(1) 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.

C'est pourquoi le Gouvernement propose, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004, des modifications substantielles de la ligne de partage entre prélèvements sur recettes et crédits budgétaires.

(en millions d'euros)

	LFI 2003		PLF 2004	
Prélèvements sur recettes.....	36.419	62%	45.161	76%
Crédits budgétaires	14.061	24%	6.635	11%
Dégrèvements	8.215	14%	7.603	13%
Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales.....	58.695		59.399	

Seraient ainsi basculés en prélèvements sur recettes l'essentiel de la dotation générale de décentralisation, les compensations relatives à la suppression des parts régionales de taxe d'habitation et de droits de mutation à titre onéreux, ainsi que les compensations fiscales actuellement prises en charge par le chapitre 41-51 du budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales. Seule la dotation de développement rural (DDR), financée jusqu'en 2003 par prélèvements sur recettes, serait basculée en crédits budgétaires.

3.- Faut-il retenir une présentation par objectifs des prélèvements sur recettes ?

L'extension au périmètre des prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales soulève la question de leur présentation budgétaire. L'article 7 de la LOLF prévoit, en effet, que les missions et programmes ne s'appliquent qu'aux seules « charges budgétaires de l'Etat », à l'exclusion des prélèvements sur recettes.

Interrogé sur cette question, le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales fait valoir qu'« *il est essentiel de permettre au Parlement de disposer d'une vue d'ensemble des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales. Cette fonction est actuellement assurée par le « jaune » budgétaire relatif à l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales, qui intègre non seulement les crédits budgétaires, mais aussi les prélèvements sur recettes, discutés en première partie de la loi de finances, ainsi que l'ensemble des lignes budgétaires des différents ministères destinées aux collectivités locales.* »

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales mènerait une réflexion pour rénover le « jaune » relatif à l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales. Cette réflexion porterait sur l'introduction d'indicateurs d'activité et de performance au sein des prélèvements sur recettes. Cette réflexion n'est cependant pas suffisamment aboutie pour permettre à votre Rapporteur spécial d'avoir connaissance de ces indicateurs.

En revanche, il ne semble pas, en l'état actuel des informations de votre Rapporteur spécial, que le ministère de l'intérieur mène une réflexion pour

organiser la présentation budgétaire des prélèvements sur recettes alloués aux collectivités territoriales sous forme d'objectifs.

**B.- LA REDEFINITION DE L'AGREGAT « COLLECTIVITES TERRITORIALES »
SOUS FORME DE MISSION ET DE PROGRAMMES**

1.- La LOLF a vocation à bouleverser la nomenclature budgétaire

L'article 7 de la LOLF 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* ».

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. En effet, 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.

2.- L'instauration d'une mission relative aux « Relations avec les collectivités territoriales »

Les crédits budgétaires gérés par le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, relatifs aux collectivités locales, sont actuellement retracés dans l'agrégat 21 « Collectivités locales ».

L'agrégat 21 a regroupé, en 2003, 9.841,50 millions d'euros de crédits budgétaires. En raison du basculement en prélèvement sur recettes d'un volume important de crédits, l'agrégat 21 s'élèverait en 2004 à 2.587,06 millions d'euros, comme votre Rapporteur spécial l'a précédemment indiqué.

Le ministère de l'intérieur envisagerait de retracer les crédits de l'agrégat 21 dans une mission.

Selon le ministère de l'intérieur, « *plusieurs éléments plaident pour la mise en place d'une mission « Relations avec les collectivités territoriales » consacrée à cette politique. Ainsi, le regroupement des dotations dans une simple « action » d'un programme plus vaste ne paraît pas compatible avec l'objectif recherché. L'« action » au sens de la LOLF est en effet un niveau budgétaire extrêmement bas, correspondant à l'actuel article, et 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 entourant les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, le niveau de l'« action » ne semble donc pas pertinent pour les dotations aux collectivités locales. Par ailleurs, les intérêts pratiques d'un positionnement au niveau de la mission 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 ».

En revanche, bien que les crédits budgétaires alloués aux collectivités territoriales soient gérés par dix-sept ministères, il ne serait pas envisagé de créer une mission interministérielle, les dotations allouées ayant une ampleur financière limitée.

La mission relative aux collectivités territoriales regrouperait les crédits de l'agrégat 21, ainsi que les crédits afférant aux coûts de fonctionnement de la politique de l'Etat envers les collectivités territoriales, retracés dans l'agrégat 31.

En effet, l'agrégat 21 n'appréhende que les aspects strictement budgétaires et financiers des missions relevant de l'administration centrale gestionnaire des crédits alloués aux collectivités territoriales, à savoir la direction générale des collectivités locales (DGCL). Les missions de la DGCL relatives à la définition des règles d'organisation et de fonctionnement des collectivités locales, à la répartition des compétences entre ces collectivités et l'Etat et à l'élaboration du statut et des conditions de formation et d'information des élus et des fonctionnaires territoriaux se traduisent pourtant par des coûts de personnel et de fonctionnement courants. Ceux-ci sont actuellement retracés au sein de l'agrégat 31 « administration générale » du ministère.

Une analyse en termes de performance des services de l'administration gestionnaire des relations avec les collectivités territoriales n'apparaît donc pas possible à l'aide du seul agrégat 21. Afin de pallier cette carence et de pouvoir raisonner en coûts complets, le ministère de l'intérieur estime opportun d'inclure dans une future mission « Relations avec les collectivités territoriales » les crédits de fonctionnement dédiés à cette politique, en particulier au niveau de l'administration centrale.

Au total, la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pourrait atteindre environ 2,5 milliards d'euros, en intégrant les dotations relevant de l'agrégat 21 et les crédits de fonctionnement de l'administration centrale.

3.- La création de deux programmes

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, la mission « Relations avec les collectivités territoriales » serait structurée en deux programmes :

- **un premier programme** regrouperait les dotations budgétaires allouées aux collectivités territoriales de manière automatique, sans marge de choix de la part de l'administration.

- **un second programme** permettrait d'appréhender la politique de soutien aux projets des collectivités territoriales. Il comprendrait l'ensemble des concours financiers relevant d'une logique de subventions sur projet, pour lesquels l'administration dispose de réelles marges de manœuvre dans le choix des actions à financer et le montant de subvention à allouer.

Le ministère de l'intérieur envisagerait également de regrouper dans ce second programme, d'une part, les fonds structurels communautaires et, d'autre part, les dépenses de fonctionnement de la DGCL.

PREMIER PROGRAMME : « DOTATIONS BUDGETAIRES AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES »

(en millions d'euros)

Action	Dotations	Chapitres budgétaires actuels	Budget voté ⁽¹⁾ 2003
Aide à l'équipement des départements	DGE DDEC	67-52 (articles 30 et 40) 67-56 (article 20)	732
Aide à l'équipement des régions	DRES	67-56 (article 10)	566
Dotations générales de décentralisation	DGD	41-56 et 41-57	800
(1) A structure 2004.			2.098

DEUXIEME PROGRAMME : POLITIQUE DE SOUTIEN AUX PROJETS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

(en millions d'euros)

Action	Dotations	Chapitres budgétaires actuels	Budget voté 2003
Soutien aux projets des communes et de leurs groupements	DGE des communes DDR	67-52 (article 10 et 20) 67-52 (article 50)	293
Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	- Subventions à caractère facultatif	41-52 (article 10)	130
	- Subventions d'équipement et achèvement d'opérations en cours	67-50 (articles 22, 60, 70, 90)	
	- Subventions pour travaux divers d'intérêt local	67-51 (article 10)	
	- Subventions d'équipement pour réparations des dégâts causés par les calamités publiques	67-54 (article 10)	
Participation de la Communauté européenne à des projets cofinancés	FEDER		Non doté en LFI
Administrations des relations avec les collectivités territoriales	Coût de personnel, d'informatique et d'immobilier de la DGCL		7
			430

La présentation de ces programmes appelle plusieurs remarques.

Votre Rapporteur spécial se félicite de la dichotomie introduite entre le programme d'équipement des collectivités territoriales et celui relatif à la politique de soutien aux projets des collectivités territoriales, ces deux programmes obéissant à deux logiques distinctes.

- Toutefois, la consécration, au sein du premier programme, des dotations budgétaires allouées automatiquement ne semble pas conforme à la logique de la LOLF, qui est une logique d'objectifs et non de moyens. Pour se conformer à l'esprit de la LOLF, il semblerait préférable que le premier programme de la mission « relations avec les collectivités territoriales » regroupe les dotations budgétaires d'équipement, ce qui conduirait à regrouper les crédits de la DGD dans un programme spécifique.

- Le second programme englobe un ensemble hétéroclite d'actions. Les subventions allouées sur projet, ainsi que les financements communautaires, ont vocation à figurer dans ce second programme, mais non les dépenses de fonctionnement de la DGCL.

- Les dépenses de fonctionnement de la DGCL regrouperaient trois types de dépenses :

- les dépenses liées à la répartition des dotations et à la gestion des crédits ;

- les dépenses d'activités propres à la DGCL non liées à la répartition des dotations, à savoir l'activité de réglementation et de conseil portant sur les compétences et les institutions locales, l'activité de réglementation et de conseil portant sur le statut des élus et des agents de la fonction publique territoriale et l'activité de réglementation et de conseil portant sur les finances locales ;

- les dépenses relatives aux « fonctions support », où seraient intégrés les coûts de personnels et immobiliers.

Or, l'esprit de la LOLF n'est pas d'isoler les dépenses de fonctionnement du gestionnaire au sein d'une action support, mais au contraire de ventiler ces dépenses entre les différents programmes, afin d'appréhender le coût complet de chacun d'entre eux.

Il est vrai, à la décharge du ministère de l'intérieur, que cette étape nécessite une rénovation profonde de la gestion publique.

- Votre Rapporteur spécial relève, enfin, le ministère de l'intérieur, ne semble pas avoir mené de réflexion aboutie sur les objectifs et les indicateurs de performance, qui ne devraient être définis qu'au printemps 2004.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, l'élaboration de ces indicateurs de performance soulève des difficultés spécifiques s'agissant de la DGE. Cette dotation étant désormais déconcentrée, la qualité de sa gestion s'appréciera au niveau de chaque département. Un indicateur national de performance serait donc obtenu en agrégeant les données observées dans les départements et souffrira de ce fait, sans doute, d'un manque de pertinence.

Par ailleurs, s'agissant des subventions sur projets alloués aux collectivités territoriales dans le cadre du second programme, la rapidité d'octroi de ces subventions et de leur consommation, qui *a priori* semblent constituer des indicateurs pertinents de performance, se heurte aux modalités concrètes de financement des opérations lancées par les collectivités territoriales. Celles-ci reposent, en effet, généralement sur plusieurs sources de financement, dont la réunion passe nécessairement par un certain délai. De fait, les retards observés dans la consommation des subventions sur projet alloués aux collectivités territoriales semblent donc inhérents à la nature des opérations en cause.

CONCLUSION

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a consacré le principe de péréquation, afin de favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

La réforme de la DGF proposée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004 s'inscrit dans la continuité de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. La réorganisation de la DGF selon une même structure pour chaque niveau de collectivité territoriale permettra de redonner aux concours de l'Etat une lisibilité qu'ils avaient perdue et dégagera des marges financières nouvelles en faveur de la péréquation.

Cette réforme – urgente et nécessaire – ne constitue cependant qu'une étape dans le processus de refonte des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales.

En 2005, une révision en profondeur des mécanismes de répartition internes de la DGF doit intervenir. Cette réforme sera cruciale pour accentuer l'effort de péréquation entre collectivités territoriales. Votre Rapporteur spécial est également convaincu que cette réforme conditionne la réussite du processus de relance de la décentralisation.

La révision des mécanismes de répartition de la DGF doit aboutir à mettre fin à la gestion centralisée de cette dotation. Votre Rapporteur spécial réitère ainsi son appel à une **gestion régionale de la DGF**.

Dans le cadre de la réforme envisagée par votre Rapporteur spécial, 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 élus locaux, se prononcerait, selon des critères objectifs spécifiques, sur la répartition de cette DGF régionale, en fonction des spécificités locales.

Cette réforme, de grande ampleur, constitue, selon des critères propres à chaque collectivité, la seule voie réaliste pour accentuer, selon des critères propres à chaque collectivité, le poids de la péréquation au sein des concours de l'Etat aux collectivités territoriales.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 29 octobre 2003, votre Commission a examiné les **crédits des collectivités territoriales**.

Votre Rapporteur spécial a indiqué que les concours de l'Etat aux collectivités territoriales devraient s'élever, en 2004, à 59,4 milliards d'euros, en hausse de 1,2% par rapport aux concours ouverts en 2003 (58,7 milliards d'euros). Sur ce total de 59,4 milliards d'euros, 42,5 milliards d'euros seraient alloués dans le cadre du contrat de croissance et de solidarité, en hausse de 1,67%. Cette hausse doit être comparée avec la stabilisation en volume des dépenses de l'Etat. L'Etat réalise donc un effort financier en faveur des collectivités territoriales supérieur à celui qu'il consacre à ses propres dépenses.

En 2004, les dotations aux collectivités territoriales constitueront le second poste des dépenses de l'Etat. Par ailleurs, les concours de l'Etat représentent en moyenne 30,5% des recettes totales hors emprunt des collectivités territoriales. Ce pourcentage s'élève à 28,4% pour les communes, à 33,6% pour les départements et à 55,8% pour les régions.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004, le Gouvernement propose une simplification sensible des concours alloués aux collectivités territoriales. Cette simplification vise, en premier lieu, à globaliser au sein de la DGF un ensemble de dotations spécifiques, qui, pour l'essentiel, compensent des allègements de fiscalité locale. La DGF intégrerait ainsi, à compter de 2004, les compensations de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle, de la taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçue par les régions et de la part régionale de la taxe d'habitation, celle des baisses de DCTP subies par les communes et les groupements défavorisés, versée jusqu'en 2003 par le FNPTP et les dotations de péréquation du FNP et 95% de la DGD versée aux régions et aux départements. Cette globalisation de la DGF accroît au total son montant de 17.209,187 millions d'euros en 2003.

Parallèlement à cette opération de globalisation, il est mis fin à l'existence de différents fonds : fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), fonds national de péréquation (FNP), fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR), dont les concours sont intégrés, pour l'essentiel, dans la DGF. Celle-ci devient ainsi le pivot central des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, passant d'un montant de 18.903,66 millions d'euros au titre de 2003, soit 32% de l'effort financier de l'Etat aux collectivités territoriales, à un montant de 36.740,19 millions d'euros en 2004 hors abondements exceptionnels, soit 62% du total de l'effort financier de l'Etat aux collectivités territoriales.

Cette globalisation de la DGF autorise une révision de l'architecture des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales. Dans un souci de lisibilité, celles-ci seraient désormais articulées selon un schéma identique pour chaque niveau de collectivité territoriale, autour d'une dotation forfaitaire, destinée à préserver les

ressources des collectivités d'une année sur l'autre et d'une dotation de péréquation, ciblée sur les collectivités les plus défavorisées sur le plan fiscal.

La DGF des communes serait ainsi constituée, d'une part, d'une dotation forfaitaire regroupant l'actuelle dotation forfaitaire, la compensation des baisses de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) observée entre 1999 et 2001 et la compensation versée au titre de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle et, d'autre part, d'une dotation de péréquation comprenant la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR), ainsi que la dotation nationale de solidarité issue de l'intégration du Fonds national de péréquation (FNP) dans la DGF.

La DGF des départements reposerait, d'une part, sur une dotation forfaitaire regroupant l'actuelle dotation forfaitaire, la dotation « impôts ménages », la dotation visant à compenser la suppression des contingents communaux d'aide sociale, ainsi que la compensation au titre de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle versée aux départements et 95% de la DGD versée aux départements et, d'autre part, sur une dotation de péréquation, qui reprendrait l'actuelle dotation potentiel fiscal, la dotation de fonctionnement minimale (DFM) continuant d'exister en tant que telle.

La DGF des régions serait constituée, d'une part, d'une dotation forfaitaire regroupant les compensations perçues en 2003 au titre de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle, de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation et de la suppression des droits de mutation à titre onéreux, ainsi que de 95% de la DGD versée aux régions et, d'autre part, d'une dotation de péréquation, qui reprendrait l'actuel Fonds de correction des déséquilibres régionaux.

Cette globalisation de la DGF devrait permettre, à terme, de dégager de nouvelles marges de manœuvre en faveur de la péréquation. Le Comité des finances locales sera chargé de déterminer le taux d'évolution de la dotation forfaitaire de chaque niveau de collectivité territoriale. Ce taux d'évolution étant moins rapide que celui de la masse totale de la DGF, la différence viendra, chaque année, majorer les sommes consacrées à la péréquation.

Dès 2004, la dotation de péréquation des régions pourrait augmenter entre 9 % et 39 % selon les décisions que prendra le Comité des finances locales. La dotation de péréquation et la dotation de fonctionnement minimal des départements pourraient croître entre 6 % et 11 % en 2004. En raison du ralentissement de la croissance et de l'importance du financement de l'intercommunalité, ce nouveau mécanisme ne permet pas, s'agissant des dotations de péréquation communale, de faire l'économie d'abondements exceptionnels. Le Gouvernement propose donc d'abonder le solde de la dotation d'aménagement à hauteur de 96 millions d'euros, garantissant ainsi à la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR) une progression de 1,5 % en 2004. En revanche, la dotation nationale de péréquation (DNP), issue de la suppression du FNP, pourrait subir une baisse de 4 %.

Votre Rapporteur spécial a ensuite évoqué la reconduction du contrat de croissance et de solidarité selon des modalités d'indexation identiques à celles de

2003, à savoir le taux d'inflation de l'année à venir, et 33% du taux de croissance de l'année en cours. Ce contrat de croissance et de solidarité permet de garantir une prévisibilité des ressources des collectivités territoriales et des charges de l'Etat, grâce à une programmation pluriannuelle de l'évolution des dotations, et d'associer les collectivités territoriales à l'effort de maîtrise de la dépense publique. En 2004, l'application des mécanismes d'indexation permet de garantir une progression de 1,67% des dotations sous enveloppe et la prise en compte de la croissance permettra d'abonder le contrat à hauteur de 69 millions d'euros.

En 2004, l'ajustement du contrat de croissance et de solidarité sera effectué par une baisse de 3,46% de la DCTP. Toutefois, si l'on tient compte de l'abondement de 35,58 millions d'euros suite à l'arrêt du Conseil d'Etat « Commune de Pantin », la baisse de la DCTP ne sera que de 1,75% en 2004.

S'agissant des concours hors enveloppe, votre Rapporteur spécial a précisé que la dotation inscrite pour 2004 au titre du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) s'élèverait à 3,71 milliards d'euros, (+ 1,26 %). Le FCTVA étant versé automatiquement sur présentation des pièces justificatives, le montant total de la dotation ouverte en 2004 pourrait toutefois être supérieur à cette prévision.

Le prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation serait, en 2004, de 430 millions d'euros, en hausse de 16,85% par rapport au montant des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2003.

Les subventions de fonctionnement de divers ministères s'inscrivent en baisse de 6,7 %, pour s'établir à 685 millions d'euros, tandis que leurs subventions d'équipement s'élèveraient, en 2004, à 1.159 millions d'euros, en baisse de 7,54 %.

Près de 62 % des dotations dites passives sont composées des compensations d'exonérations et des dégrèvements législatifs. Plus précisément, ces dotations se composent de la compensation au titre de la réduction pour création d'entreprise (ancienne REI), des compensations de diverses exonérations relatives à la fiscalité locale et de la contrepartie de divers dégrèvements législatifs. En 2004, les compensations d'exonérations et les contreparties de dégrèvements législatifs se monteraient à 9,9 milliards d'euros.

Cette politique massive de compensation des exonérations de fiscalité locale et de dégrèvements législatifs n'est pas sans conséquence pour les collectivités territoriales. En 2002, elles ont ainsi perçu 66,8 milliards d'euros au titre du produit de la fiscalité directe locale, dont 12,4 milliards d'euros de compensations versées par l'Etat et 54,4 milliards d'euros de produit fiscal. Au sein de cette somme, 9,9 milliards d'euros n'ont pas été acquittés par les contribuables locaux, mais pris en charge par l'Etat au titre des dégrèvements. Au total, en 2002, sur une recette de 66,8 milliards d'euros, 44,5 milliards d'euros (66 %) ont été versés par le contribuable local et 22,3 milliards d'euros ont été versés par l'Etat, qui contribue donc à hauteur de 33 % au produit de la fiscalité directe locale.

Abordant la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, votre Rapporteur spécial a indiqué que les crédits

regroupés dans l'agrégat 21 du ministère de l'intérieur avaient vocation à relever d'une mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Cette mission, d'un montant de 2,5 milliards d'euros, comporterait deux programmes :

– un premier programme de 2 milliards d'euros regrouperait les dotations d'équipement allouées aux départements et aux régions, ainsi que la DGD ;

– un second programme, plus hétéroclite, permettrait d'appréhender « la politique de soutien aux projets des collectivités territoriales », les fonds structurels européens et les dépenses de fonctionnement de la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur.

Cette mission ne permet cependant d'appréhender que moins de 5 % des concours alloués aux collectivités territoriales, en raison du poids des prélèvements sur recettes.

En 2004, ceux-ci représenteront 76 % de l'effort financier consacré par l'Etat aux collectivités territoriales. Or, la nomenclature budgétaire sous forme de mission et de programme n'a pas vocation à s'appliquer aux prélèvements sur recettes, mais aux seules « charges budgétaires de l'Etat ». Votre Rapporteur spécial a donc évoqué l'idée d'une structuration des prélèvements sur recettes selon une logique d'objectifs, dans le cadre d'un « jaune budgétaire » consacré à l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales.

M. Michel Bouvard s'est inscrit en faux à l'encontre de la prétendue priorité donnée par le Gouvernement à la péréquation. Pour mettre en place une véritable péréquation, il faut tenir compte des charges pesant sur les collectivités locales, et non pas simplement de leur richesse, via le critère du potentiel fiscal. Il est clair, à cet égard, que les critères de répartition de la DGF pénalisent les départements ruraux, ces derniers étant appelés à supporter des charges importantes. Cela est particulièrement le cas pour les départements du Massif alpin. S'agissant des marges de manœuvre financières dégagées par le Gouvernement en matière de péréquation via le différentiel d'indexation entre le taux d'évolution de la DGF et celui de la dotation forfaitaire de chaque niveau de collectivité territoriale, il conviendra de prêter une attention particulière aux décisions du Comité des finances locales et le Parlement devra être soucieux de ne pas trop déléguer de ses compétences à ce comité.

Évoquant la mise en œuvre de la loi organique, M. Michel Bouvard a indiqué que, pour des raisons de lisibilité, il serait sans doute préférable de scinder les programmes de la mission relative aux relations avec les collectivités territoriales entre, d'une part, un premier programme consacré aux dotations de fonctionnement, et d'autre part, un second programme dédié aux projets d'investissement.

M. Jean-Louis Dumont a fait valoir que le souci de simplification qui guide la réforme de la DGF en 2004 n'implique pas automatiquement l'amélioration de l'efficacité économique de cette dotation. Il conviendra donc de veiller à ce que cette réforme ne se traduise pas par des pertes en ligne.

Selon des informations qui lui ont été transmises, la DGF pour 2004 ne serait pas en augmentation de 1,93 % mais, du fait des modalités de versement de la régularisation de la DGF pour 2002, s'inscrirait en baisse de 0,8 %. M. Jean-Louis Borloo, Ministre délégué à la Ville, ayant évoqué une modification des critères d'attribution de la DSU, on doit être perplexe face à cette annonce. La DSU serait en hausse de 1,5 % en 2004. Mais, si ces critères sont modifiés, qu'advient-il réellement de cette dotation pour les petites communes, dont la situation budgétaire est d'ores et déjà compromise par l'évolution de la fiscalité locale ? La DSR doit baisser en 2004 de 3,7 %. Certes, les dotations de péréquation communale feront l'objet d'un abondement de la part de l'Etat, mais le caractère exceptionnel de cet abondement indique, à lui seul, que cette mesure n'est pas appelée à être renouvelée.

La complexité induite par la multiplicité des lois adoptées en matière d'intercommunalité rend illisibles les modalités de calcul de la DGF octroyée à chaque groupement : est-on réellement sûr que chaque EPCI touche effectivement les sommes auquel il a droit ?

De manière plus générale, M. Jean-Louis Dumont s'est enfin inquiété du tassement observé quant à l'évolution des concours de l'Etat aux collectivités territoriales, qui ne répondent pas aux besoins.

M. Denis Merville s'est félicité de la reconduction en 2004 du contrat de croissance et de solidarité selon des modalités d'indexation identiques à celles retenues en 2003, et ce dans un contexte budgétaire difficile. Il s'est également réjoui de l'effort de simplification des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales. On ne peut nier que l'essor de l'intercommunalité, compte tenu de la structure de la DGF, ait pénalisé les dotations de péréquation communale. Par ailleurs, il est indéniable que la constitution de groupements à fiscalité propre a pu déboucher sur une hausse de la fiscalité locale. Les communes sont donc sur un plan budgétaire, doublement pénalisées, alors que, du fait notamment de la mise en œuvre des 35 heures ou des emplois jeunes, elles ont eu à supporter des charges importantes.

Le Gouvernement doit s'attaquer réellement à une réforme de la fiscalité locale. Du fait de l'absence de révision des bases locatives, les contribuables peuvent être surimposés et les inégalités observées sur le terrain se révèlent parfois particulièrement fortes. Il convient donc de sensibiliser le Gouvernement à cette question, afin que des mesures soient proposées.

M. Marc Le Fur a souhaité obtenir des précisions sur l'idée, défendue l'an passé par votre Rapporteur spécial, d'une régionalisation de la DGF. Cette proposition a-t-elle recueilli un accueil favorable ? Il serait, à cet égard, particulièrement intéressant de disposer d'une carte précisant, pour chaque région, le montant moyen de DGF. La région des Côtes d'Armor représente 1 % de la population française : touche-t-elle 1 % du montant de la DGF ouverte chaque année ?

Les sapeurs pompiers volontaires sont souvent également des employés communaux, si bien que les communes qui y ont recours supportent des charges de fonctionnement élevées. Les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) étant désormais pilotés par les départements, les charges supportées par ces communes sont difficilement justifiables. Ne serait-il pas envisageable de modifier les critères d'attribution de la DGF, afin de compenser aux communes concernées les coûts induits par le recours à des sapeurs pompiers volontaires ?

Le Président Pierre Méhaignerie a fait valoir, s'agissant des communes employant des sapeurs pompiers volontaires, que celles-ci bénéficiaient en contrepartie d'un allègement de la taxe versée au SDIS. La relance de la décentralisation risque de déboucher sur un débat concernant la fiscalité locale, qui servirait ainsi de bouc émissaire. Compte tenu de l'importance des compensations des exonérations de fiscalité locale et des contreparties de dégrèvements législatifs, l'Etat en arrive, dans certaines situations, à prendre en charge jusqu'à 40% de la cotisation de taxe d'habitation payée par le contribuable. L'opinion publique ne se rend donc pas nécessairement compte du poids réel de la fiscalité locale.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a consacré les principes de subsidiarité et de péréquation. Le principe de subsidiarité doit conduire à s'interroger sur les relations entre les communes et les groupements. Il convient à cet égard de rappeler que l'essor de l'intercommunalité a pu être le résultat d'une volonté délibérée de transférer, de manière quelque peu fictive, des compétences aux groupements, afin de gonfler le coefficient d'intégration fiscale (CIF) et d'accroître ainsi la DGF perçue. Cette politique est désormais contraire au principe de subsidiarité et il conviendrait donc de s'interroger sur l'avenir du CIF.

Le principe de péréquation appelle, quant à lui, de nouveaux moyens budgétaires. Cette question devra être traitée en 2004. Selon le Sénateur Yves Fréville, des marges de manœuvre financières considérables, de l'ordre de 3 à 4 milliards d'euros, pourraient être dégagées à partir des communes dont le revenu par habitant et le potentiel fiscal sont supérieurs à la moyenne nationale et qui bénéficient de dégrèvements de taxe d'habitation importants. Il conviendra également de modifier les critères d'attribution des dotations de péréquation, en prenant en compte non seulement le critère du potentiel fiscal mais également celui du revenu par habitant. Le recensement de population de 1999 permet à cet égard de disposer d'informations fiables. Il serait tout à fait pertinent d'allouer les dotations de péréquation en tenant compte pour moitié du potentiel fiscal et pour moitié du revenu par habitant.

La question de l'affectation aux communes de moins de 20.000 habitants du produit des contraventions relevées par les agents de la police municipale mérite d'être posée. Dès lors que ces communes ont accepté de ne plus avoir de police nationale sur leur territoire et de mettre en place une police municipale chargée de relever les contraventions, il semble légitime que ces communes en perçoivent, en retour, le produit, et ce d'autant plus que les préfetures ont tendance à se décharger des problèmes administratifs liés à la gestion de ces amendes. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004, le produit des contraventions qui ne sont pas

acquittées spontanément et dont le produit est définitivement acquis à l'Etat serait en augmentation de 20 %. Ne serait-il pas envisageable d'affecter la moitié de cette hausse aux communes qui, par le biais de leur police municipale, dressent les conventions ?

En réponse à ces interventions, **votre Rapporteur spécial** a apporté les précisions suivantes :

– la simplification de la DGF en 2004 devrait déboucher sur une réforme de plus large ampleur visant à remettre en cause les critères d'attribution de la DGF. A cette fin, un groupe de travail est d'ores et déjà constitué au sein du Comité des finances locales pour mener une réflexion approfondie sur les critères pertinents d'attribution. Aucun des critères actuels d'attribution de la DGF ne sera à l'abri d'une remise en cause ;

– le potentiel fiscal reste sans doute pertinent pour l'ensemble des collectivités territoriales, à l'exception toutefois des petites communes rurales, dont la fiscalité repose essentiellement sur la taxe foncière sur les propriétés non bâties. La baisse de la population de ces petites communes rurales se traduit automatiquement par une hausse, toutes choses égales par ailleurs, de leur potentiel fiscal, ce qui les pénalise dans l'attribution de la DGF ;

– le critère du CIF a indéniablement perdu de sa pertinence. Il a pu être utile dans le passé pour favoriser l'essor de l'intercommunalité, mais il convient désormais de réfléchir à sa remise en cause. Si le Gouvernement envisageait un blocage du CIF sur cinq ans, en revanche, il ne semble guère favorable à la prise en compte du revenu par habitant comme critère d'attribution de la DGF ;

– les remarques de M. Jean-Louis Dumont concernant la simplification de la DGF semblent contradictoires : on ne peut à la fois se méfier de la simplification de la DGF, au motif que cette simplification pourrait se traduire par des pertes en ligne, et appeler de ses vœux une simplification, qui serait indispensable pour évaluer la DGF versée à l'intercommunalité ;

– la complexité des modalités d'attribution de la DGF fait aujourd'hui l'unanimité contre elle : cette complexité est telle que les modalités de calcul de la DGF sont désormais impossibles à contrôler et que les erreurs dans les attributions individuelles ne sont pas rares. La simplification de la DGF est donc désormais indispensable ;

– la pratique des abondements exceptionnels en faveur des dotations de péréquation communale est traditionnelle et le Gouvernement n'envisage pas de la remettre en cause si ces abondements se révèlent nécessaires pour préserver les dotations de péréquation communale ;

– il est impératif d'introduire une régionalisation de la DGF pour mettre en œuvre une véritable politique de péréquation. Cette régionalisation ne doit pas s'entendre comme la détermination par la région des dotations de péréquation. Elle signifie au contraire qu'il conviendrait de mettre en place des comités de finances locaux régionaux, avec en son sein des représentants des régions, des départements

et des communes, chargés de répartir, selon les critères les plus pertinents à la région, les dotations de péréquation. Le Ministre délégué aux libertés locales, M. Patrick Devedjian, semblait avoir repris à son compte cette proposition, à laquelle le Comité des finances locales s'est fermement opposé ;

– il est indéniable que l'essor de l'intercommunalité, qui induit souvent une hausse de la dépense publique, a pu déboucher sur une augmentation de la fiscalité locale. La loi de solidarité et de renouvellement urbains (SRU), ainsi que la législation relative aux plans locaux d'urbanisme, ont également, du fait de leur complexité, favorisé l'accroissement de la dépense publique au niveau intercommunal ;

– des réformes doivent être mises en œuvre s'agissant de la fiscalité locale. Le Gouvernement mène actuellement une réflexion sur le plafonnement des dégrèvements législatifs, afin de responsabiliser les communes dans la conduite de leur politique fiscale ;

– le produit des contraventions relevées par les agents de la police municipale peut avoir vocation à être perçu directement par la commune, comme votre Rapporteur spécial l'avait proposé dans le cadre d'un amendement présenté lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2003. Le Gouvernement avait à l'époque fait valoir que les communes concernées seraient financièrement perdantes : ces communes perçoivent actuellement le produit des contraventions acquittées spontanément lorsqu'elles sont émises par la police nationale et la gendarmerie nationale. L'Etat pourrait être fondé à mettre fin à ce paiement en contrepartie du versement aux communes concernées de l'intégralité des contraventions relevées par les agents de la police municipale. Par ailleurs, l'affectation aux communes du produit de ces contraventions se heurterait à une difficulté technique, à savoir le fait qu'il serait impossible de distinguer les amendes selon le lieu où elles sont recouvrées. Compte tenu de ces arguments, votre Rapporteur spécial avait à l'époque retiré son amendement, même si, sur le fonds, il reste convaincu de la pertinence de cette proposition ;

– s'agissant des enquêtes susceptibles d'être demandées à la Cour des comptes, les effets redistributifs des dotations de l'Etat aux communes, les coûts et gains de l'intercommunalité, ainsi que la gestion du prélèvement de 0,4 % sur le produit des impôts locaux au titre des frais d'assiette et de recouvrement pourraient être évoqués.

Votre Commission a *adopté* les crédits des collectivités territoriales et *vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption*.