

Article 25

Transformation de la taxe parafiscale sur la publicité radiodiffusée et télévisée en taxe fiscale affectée au compte spécial n° 902-32 modifié.

Texte du projet de loi :

I. Dans le code général des impôts, au livre premier, première partie, titre II, est créé un chapitre VII *quater* intitulé « Taxe sur la publicité diffusée par voie de radiodiffusion sonore et de télévision » qui comprend un article 302 *bis* KD ainsi rédigé :

« Art. 302 *bis* KD. 1° Il est institué, à compter du 1^{er} janvier 2003, une taxe sur la publicité diffusée par voie de radiodiffusion sonore et de télévision.

2° La taxe est assise sur les sommes, hors commission d'agence et hors taxe sur la valeur ajoutée, payées par les annonceurs aux régies pour la diffusion de leurs messages publicitaires à destination du territoire français.

Elle est due par les personnes qui assurent la régie de ces messages publicitaires.

Elle est déclarée et liquidée sur la déclaration mentionnée au 1 de l'article 287, déposée avant le 25 du mois suivant la fin de chaque trimestre civil.

Elle est acquittée lors du dépôt de cette déclaration.

3° Le tarif d'imposition par palier de recettes trimestrielles perçues par les régies assujetties est fixé comme suit :

1. Pour la publicité radio diffusée

Recettes trimestrielles (en euros)	Montant de la taxe (en euros)
De 46 000 à 229 000	526
De 229 001 à 457 000	1 314
De 457 001 à 915 000	2 761
De 915 001 à 1 372 000	4 734
De 1 372 001 à 2 287 000	7 889
De 2 287 001 à 3 201 000	12 492
De 3 201 001 à 4 573 000	17 882
De 4 573 001 à 6 860 000	26 297
De 6 860 001 à 9 147 000	38 131
De 9 147 001 à 13 720 000	54 435
De 13 720 001 à 18 294 000	76 263
De 18 294 001 à 22 867 000	102 560
De 22 867 001 à 27 441 000	126 228
De 27 441 001 à 32 014 000	149 895
De 32 014 001 à 36 588 000	173 563
De 36 588 001 à 41 161 000	197 231
De 41 161 001 à 45 735 000	220 899
De 45 735 001 à 50 308 000	244 566
De 50 308 001 à 54 882 000	268 234
De 54 882 001 à 59 455 000	291 902
De 59 455 001 à 64 029 000	315 569
Au-dessus de 64 029 000	344 497

2. Pour la publicité télévisée

Assiette de la taxe (en euros)	Montant plafonné de la taxe (en euros)
De 0 à 457 000	991
De 457 001 à 915 000	2 942
De 915 001 à 2 287 000	6 953
De 2 287 001 à 4 573 000	17 660
De 4 573 001 à 9 147 000	40 617
De 9 147 001 à 18 294 000	92 492
De 18 294 001 à 27 441 000	182 573
De 27 441 001 à 36 588 000	284 764
De 36 588 001 à 45 735 000	367 544
De 45 735 001 à 54 882 000	454 740
De 54 882 001 à 64 029 000	545 246
De 64 029 001 à 73 176 000	629 133
De 73 176 001 à 82 322 000	717 431
De 82 322 001 à 91 469 000	805 731
De 91 469 001 à 100 616 000	894 030
De 100 616 001 à 109 763 000	982 324
De 109 763 001 à 118 910 000	1 070 628
De 118 910 001 à 128 057 000	1 158 928
De 128 057 001 à 137 204 000	1 330 000
Au-dessus de 137 204 000	1 420 000

4° La taxe est recouvrée et contrôlée selon les procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à cette même taxe. ».

II. L'article 62 de la loi de finances pour 1998 (n° 97-1269 du 30 décembre 1997) est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa, l'intitulé du compte d'affectation spéciale est ainsi rédigé : « Fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale et à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale, et de soutien à l'expression radiophonique locale ».

2° Le deuxième alinéa est remplacé par les alinéas suivants :

« Ce compte, dont le ministre chargé de la communication est l'ordonnateur principal, comporte deux sections :

I. La première section, dénommée : « Fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale, et à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale » retrace : ».

3° Sont ajoutés les alinéas suivants :

« II. La seconde section, dénommée « Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale », retrace :

1° En recettes :

– le produit de la taxe instituée par l'article 302 *bis* KD du code général des impôts, après imputation d'un prélèvement de 2,5 % pour frais d'assiette et de recouvrement ;

– les recettes diverses.

2° En dépenses :

– les aides financières à l'installation, à l'équipement et au fonctionnement attribuées aux services de radiodiffusion mentionnés à l'article 80 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ;

– les dépenses afférentes à la gestion des aides et les frais de fonctionnement de la commission d’attribution des aides ;

– la restitution de sommes indûment perçues.

Les conditions d’application de la présente section sont fixées par décret en Conseil d’État. ».

III. Les sommes restant à recouvrer au titre de la taxe parafiscale sur la publicité radio-diffusée et télévisée, dont la perception a été autorisée par l’article 68 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1276 du 28 décembre 2001), peuvent être recouvrées en 2003. Elles sont affectées à la seconde section du compte d’affectation spéciale n° 902-32.

Exposé des motifs du projet de loi :

La taxe parafiscale sur la publicité radio-diffusée et télévisée destinée à financer un fonds d’aide aux titulaires d’une autorisation de service de radiodiffusion sonore par voie hertzienne, le fonds de soutien à l’expression radiophonique, arrive à échéance le 31 décembre 2002.

La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances prévoit la suppression des taxes parafiscales le 31 décembre 2003.

Dans ce contexte, il est proposé :

– de créer une taxe fiscale sur la publicité diffusée par voie de radiodiffusion sonore et de télévision ;

– d’affecter cette taxe à une section nouvelle du compte d’affectation spéciale n° 902-32 dont l’objet et l’intitulé sont modifiés.

Le produit attendu de la taxe, pour 2003, est de 22,1 millions €.

Observations et décision de la Commission :

Comme il a été indiqué dans le commentaire de l’article 17 du présent projet de loi de finances ⁽¹⁾, les articles 63 et 67 de la loi organique (n° 2001-692 du 1^{er} août 2001) relative aux lois de finances, suppriment les taxes parafiscales le 31 décembre 2003 ⁽²⁾. Ces dernières sont levées sur le fondement de l’article 4 de l’ordonnance (n° 59-2 du 2 janvier 1959) relative aux lois de finances, qui prévoit que des décrets en Conseil d’Etat pouvant établir « *des taxes parafiscales perçues dans un intérêt économique ou social au profit d’une personne morale autre que l’Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements* ». Ce régime dérogatoire au principe du consentement démocratique à l’impôt est en voie d’extinction.

Dans cette perspective, le présent article propose de transformer la taxe parafiscale sur la publicité radiodiffusée et télévisée en imposition de toute nature et, afin de sécuriser les ressources du Fonds de soutien à l’expression radiophonique locale (FSER), lequel était intégralement alimenté par cette taxe parafiscale, d’affecter son produit à un compte d’affectation spéciale.

L’article 80 de la loi (n° 86-1067 du 30 septembre 1986) modifiée relative à la liberté de communication, a posé le principe d’une aide publique aux radios locales associatives. Il prévoyait au profit des services de radiodiffusion sonore par voie hertzienne, dont les ressources commerciales sont inférieures à 20% de leur chiffre d’affaire total, une aide assurée par un prélèvement sur les ressources publicitaires et qui transite par le Fonds de soutien à l’expression radiophonique.

(1) Voir ci-dessus [page 235](#).

(2) A compter du 1^{er} janvier 2004, seule une disposition législative particulière peut valider tout ou partie des taxes existantes, à défaut de laquelle celles-ci ne peuvent plus être perçues.

Le décret n° 97-1263 du 29 décembre 1997, pris en application de l'article précité, a, par conséquent, institué une taxe parafiscale sur la publicité diffusée par voie de radiodiffusion sonore et de télévision, dont le produit est versé en recettes du compte individualisé intitulé « Fonds de soutien à l'expression radiophonique », ouvert dans la comptabilité de l'Institut national de l'audiovisuel. Le produit attendu de cette taxe parafiscale sera pour 2002 de 21,3 millions d'euros.

Le **I** du présent article reprend, sans les modifier, les dispositions du décret précité, en insérant un article 302 *bis* KD dans le code général des impôt.

L'assiette de la taxe est constituée des sommes (hors commissions d'agence et hors TVA) payées par les annonceurs aux régies pour la diffusion de leurs messages publicitaires en France, par voie sonore ou télévisée.

Les redevables sont les personnes qui assurent la régie de ces messages.

Le tarif d'imposition consiste en des montants forfaitaires appliqués par palier et par tranche de recettes trimestrielles perçues par les régies assujetties.

La taxe est recouvrée et contrôlée selon les procédures applicables à la taxe sur la valeur ajoutée.

En outre, le **II** du présent article propose d'assurer la continuité des missions actuellement assumées par le Fonds de soutien en affectant le produit de cette taxe à une nouvelle section du compte d'affectation spéciale n° 902-32 dont la dénomination devient à cette occasion « Fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale et à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information politique et générale, et de soutien à l'expression radiophonique locale ». Cette nouvelle section, intitulée « Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale » retracerait, en recettes, le produit de la taxe nouvellement créée et, en dépenses, les aides aux radios associatives.

Il convient de rappeler à cet égard le rôle indispensable assumé par le Fonds de soutien dans le développement des radios associatives locales. La commission du fonds de soutien a consenti 543 subventions en 2001, pour quelques 600 radios associatives locales non commerciales existantes. De fait, seulement une soixantaine de radios bénéficient de recettes publicitaires supérieures à 10% de leur chiffre d'affaires, tandis que les aides du Fonds représentent plus de 50% du budget de 40% des radios françaises, et, pour 15% d'entre elles, plus de 70% de leurs ressources.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 25 sans modification.

Article 26

Modification de la nomenclature des recettes du compte d'affectation spéciale n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés ».

Texte du projet de loi :

Le troisième alinéa de l'article 71 de la loi de finances pour 1993 (n° 92-1376 du 30 décembre 1992) est ainsi rédigé :

« - en recettes, le produit des ventes par l'État de titres, de parts ou de droits de sociétés, le reversement, sous toutes ses formes, par les sociétés Thomson SA, Sofivision et Sogepa, du produit résultant de la cession ou du transfert de titres des sociétés Thomson Multimedia, Thalès et EADS NV, les reversements résultant des investissements réalisés directement ou indirectement par l'État dans des fonds de capital-investissement, le reversement, sous toutes ses formes, par l'établissement public Autoroutes de France, du produit résultant de la cession de titres qu'il détient dans toute société concessionnaire d'autoroutes, le reversement d'avances d'actionnaires ou de dotations en capital et des produits de réduction du capital ou de liquidation, ainsi que les versements du budget général ou d'un budget annexe. ».

Exposé des motifs du projet de loi :

La mesure proposée actualise la rédaction des dispositions relatives aux recettes du compte d'affectation spéciale n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés ».

Ce compte retrace notamment le reversement par la société Thomson SA du produit résultant de la cession ou du transfert de titres des sociétés Thomson CSF, devenue Thalès, et Thomson Multimedia (TMM). Deux autres sociétés, Sofivision et la Sogepa, détiennent, selon des modalités juridiques identiques à celles de Thomson SA, des participations pour le compte de l'État dans TMM, Thalès et EADS NV. La mesure proposée aligne le régime juridique du reversement du produit résultant de la cession ou du transfert des titres détenus par ces deux sociétés sur celui existant pour Thomson SA.

Ce compte retrace aussi le reversement par Autoroutes de France (ADF) du produit résultant de la cession de titres qu'il détient dans la seule société Autoroutes du sud de la France (ASF). La mesure proposée généralise la disposition actuelle en l'étendant au reversement par ADF du produit résultant de la cession de titres qu'il détient dans toute société concessionnaire d'autoroutes.

La mesure proposée abroge enfin les dispositions relatives à la Compagnie financière Hervet, suite à la dissolution de cette société.

Cette mesure n'a pas d'incidence sur le montant des ressources de l'État.

Observations et décision de la Commission :

Cet article propose de modifier le troisième alinéa de l'article 71 modifié de la loi de finances pour 1993 (n° 92-1376 du 30 décembre 1992) qui fixe la liste des recettes du compte d'affectation spéciale (n° 902-24) des produits de cession de titres, parts et droits de sociétés. La rédaction proposée permet d'inclure dans ces recettes le « *reversement, sous toutes ses formes, par les sociétés Thomson SA, Sofivision et Sogepa, du produit résultant de la cession ou du transfert de titres des sociétés Thomson Multimedia, Thalès et EADS NV* » et celui par l'Etablissement public Autoroutes de France « *du produit résultant de la cession de titres qu'il détient dans toute société concessionnaire d'autoroutes* ».

Cette modification est nécessaire. Les sociétés Sofivision et la SOGEPA détiennent des participations pour le compte de l'Etat dans Thomson Multimédia, Thalès et EADS NV. Seule la modification de la nomenclature des recettes du compte proposé par cet article permet que les recettes issues de la cession de tout ou partie de ces titres par les sociétés précitées abondent bien directement le budget de l'Etat et non leurs propres budgets.

De même, la rédaction retenue autorise l'affectation des recettes issues de la cession de titres détenus par Autoroutes de France dans toute société concessionnaire d'autoroutes à l'Etat et non au budget de l'établissement public. Le I de l'article 24 de la loi de finances rectificative pour 2001 (n° 2001-1228 du 29 décembre 2001) avait déjà modifié la nomenclature des recettes afin que les produits de la cession des titres d'ASF abondent directement le budget de l'Etat.

En outre, l'affectation des recettes au compte d'affectation spéciale 902-24 est conforme à l'orthodoxie budgétaire car ce compte a vocation à regrouper l'ensemble des produits des privatisations. L'existence de ce compte résulte notamment des normes de l'Union européenne qui empêchent que des cessions d'actifs puissent permettre de réduire le déficit du budget général des Etats membres.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 26 sans modification.

*
* *

Article 27

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

Texte du projet de loi :

Le II de l'article 51 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) est ainsi rédigé :

« II. A compter du 1^{er} janvier 2003, les quotités du produit de la taxe d'aviation civile affectées respectivement au budget annexe de l'aviation civile et au compte d'affectation spéciale intitulé « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » sont de 76,04 % et de 23,96 %. ».

Exposé des motifs du projet de loi :

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

La loi de finances 2002 a fixé, à compter du 1^{er} janvier 2002, la quotité affectée au FIATA à 27,87 %, celle affectée au BAAC passant alors à 72,13 %.

Il est proposé de fixer les quotités, à compter du 1^{er} janvier 2003, à 23,96 % pour le FIATA et à 76,04 % pour le BAAC.

Cette mesure est neutre fiscalement et budgétairement.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de modifier la clef de répartition du produit de la taxe de l'aviation civile entre le Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) et le budget annexe de l'aviation civile (BAAC), en fixant leurs parts respectives à 23,96% et 76,04%, au lieu de 27,87% et 72,13%, taux en vigueur en 2002.

I.- Le régime et le produit de la taxe de l'aviation civile

A la suite de plusieurs décisions juridictionnelles remettant en cause les modalités de financement, par voie de redevances, des dépenses de sûreté et de sécurité de l'Etat dans les aéroports, le législateur a été amené en 1999 à réformer en profondeur ces modalités, tant en ce qui concerne les structures que les instruments fiscaux. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 1999, la quasi-totalité de ces dépenses sont financées par le FIATA, compte d'affectation spéciale 902-25, créé par l'article 75 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998), et non plus par les crédits du BAAC, comme précédemment.

L'article 51 de la loi de finances pour 1999, codifié à l'article 302 *bis* K du code général des impôts, a parallèlement créé la taxe de l'aviation civile qui s'est

substituée, à partir du 1^{er} janvier 1999, à la taxe de sécurité et de sûreté ⁽¹⁾ et à la taxe de péréquation des transports aériens ⁽²⁾. Cette nouvelle taxe est exigible pour chaque vol commercial et calculée d'après le nombre de passagers ⁽³⁾ et la masse de fret ou de courriers embarqués depuis la France, quelles que soient les conditions tarifaires appliquées par le transporteur. Le tarif actuellement en vigueur, tel que modifié par la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001), est fixé à :

– 3,92 euros par passager embarqué à destination de la France ou d'un autre Etat membre de l'Union européenne ;

– 6,66 euros par passager embarqué pour une destination extérieure à l'Union européenne ;

– 1,02 euro par tonne de courrier ou de fret embarqué.

Il appartient à chaque entreprise de transport aérien de déclarer chaque mois le nombre de passagers et la masse de fret ou de courrier embarqué le mois précédent, pour l'ensemble des vols qu'elle a effectué au départ de la France, et d'accompagner cette déclaration du paiement de la taxe due aux comptes du BAAC. A défaut, ou en cas de retard ⁽⁴⁾, il est procédé à une taxation d'office ⁽⁵⁾ sur la base des capacités de transport et du nombre de vols dans le mois.

Les tableaux ci-après indiquent le produit de la taxe de l'aviation civile tel qu'il est prévu dans les lois de finances initiales et tel qu'il est constaté en distinguant la part revenant au BAAC et au FIATA depuis 2000 :

**PRODUIT DE LA TAXE DE L'AVIATION CIVILE
EN LOI DE FINANCES INITIALE ^(a)**

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale		TOTAL (BAAC + FIATA)
	BAAC	FIATA	
2000	191,84	55,03	246,88
2001	216,22	42,53	258,76
2002	232,79	89,95	322,74
2003	223,98	70,58	294,56

(a) Projet de loi de finances pour 2003.

Source : Direction générale de l'aviation civile et projet de loi de finances pour 2003.

(1) Le produit de cette taxe était entièrement versé au BAAC.

(2) Le produit de cette taxe était affecté à l'ancien Fonds de péréquation des transports aériens (FPTA).

(3) Le 1 de l'article 302 bis K précité énonce quelques exceptions à ce principe : membres de l'équipage assurant le vol ; agents de sûreté ou de police assurant la sûreté du vol, enfants de moins de deux ans et passagers en transit direct.

(4) Les déclarations et les paiements doivent être adressés au plus tard le dernier jour du mois suivant le vol.

(5) L'entreprise dispose cependant d'un délai de trente jours après notification du titre exécutoire pour déposer une déclaration. Des pénalités lui sont alors appliquées en vertu de l'article 1728 du code général des impôts.

PRODUIT DE LA TAXE DE L'AVIATION CIVILE EN DROITS CONSTATES

(en millions d'euros)

	Taxe de l'aviation civile			TSS ⁽¹⁾	TPTA ⁽²⁾	Total BAAC	Total FIATA	Total BAAC + FIATA
	BAAC	FIATA	Total	BAAC	FIATA			
2000	208,58	54,23	262,81	11,58	0,60	220,16	54,83	274,99
2001	221,49	43,90	265,39	1,57	0,06	223,06	43,96	267,02
2002 ⁽³⁾	117,78	47,79	165,57	0,28	0,09	118,06	47,88	165,94

(1) Ex-taxe de sécurité et de sûreté : ligne budgétaire 70-09/20/10 du BAAC.

(2) Ex-taxe de péréquation des transports aériens.

(3) Situation des titres émis au 21/08/2002.

Source : Direction générale de l'aviation civile.

Comme l'indique le premier tableau, le produit attendu pour 2002 avait été estimé à 322,74 millions d'euros. Cette prévision ne sera manifestement pas réalisée devant l'ampleur de la crise traversée par le transport aérien à la suite des attentats terroristes perpétrés aux Etats-Unis le 11 septembre 2001. Contrairement aux prévisions des économistes, la chute du trafic aérien mondial n'a pas été limitée aux premiers mois suivants les attentats. On enregistre cependant une reprise modérée de ce trafic depuis l'été 2002, hormis certaines destinations au premier rang desquelles les Etats-Unis et plusieurs pays du Moyen-Orient.

En conséquence, le produit de la taxe de l'aviation civile attendu pour 2002 devrait, selon les informations transmises par la direction générale de l'aviation civile (DGAC) à votre Rapporteur général, s'élever à environ 260 millions d'euros, soit une baisse d'un peu plus de 19% par rapport au produit estimé en loi de finances initiale.

Devant la perspective de cette baisse, le législateur avait d'ailleurs relevé de 12% le tarif de la taxe de l'aviation civile lors de la discussion, en deuxième lecture, du projet de loi de finances pour 2002 afin de compenser, ainsi, partiellement, la baisse attendue du produit de la taxe, consécutive à celle du trafic aérien.

II.- L'affectation et l'utilisation du produit de la taxe de l'aviation civile

La création de la taxe de l'aviation civile et la création du FIATA sont des conséquences directes d'un changement profond dans l'organisation et la répartition des dépenses de sûreté dans les aéroports. Autrefois, le BAAC assurait, en effet, le financement des dépenses de sûreté de l'Etat (fonctionnement et investissement). Depuis l'exercice 2000, ce rôle appartient au FIATA. Il reste toutefois quelques investissements qui continuent à générer des dépenses sur le BAAC, en raison de la poursuite de programmes pluriannuels antérieurs qui sont en voie d'achèvement d'ici la fin de l'exercice 2003.

S’agissant des dépenses de sûreté prises en charge par l’Etat, au travers du FIATA depuis 2000, le tableau ci-après indique la nature de ces dépenses imputées sur le chapitre 05 pour les dépenses de fonctionnement et sur le chapitre 07 pour les investissements.

NATURE DES DEPENSES DE SURETE FINANCEES PAR LE FIATA ET GEREES PAR LA DGAC	
Dépenses d’investissement	Dépenses de fonctionnement
<ul style="list-style-type: none"> – Equipements de détection nécessaires pour les contrôles des personnes et des bagages – Investissements pour la délivrance des titres de circulation des personnes en zone réservée des aérodromes – Dotation des aéroports en dépôts d’explosifs et chenils pour les équipes cynotechniques de la gendarmerie des transports aériens (GTA), de la police aux frontières et des douanes – Equipement spécialisé des personnels de la GTA et des aides artificiers du ministère de l’intérieur – Mise à disposition des locaux de service pour la GTA – Logement des gendarmes de la GTA et des gendarmes auxiliaires adjoints – Hébergement collectif des policiers auxiliaires – Mise en place des clôtures sur les aérodromes où il n’a pas encore été possible de transférer cette charge au gestionnaire – Financement d’études spécialisées, soit à titre de phase préalable à des travaux de contrôle des bagages de soute, soit pour l’optimisation de l’exploitation de ces dispositifs après leur achèvement – Financement de diverses actions de recherche et développement et de veille technologique – Acquisition de véhicules pour les services de sauvetage et de lutte contre les incendies d’aéronefs (SSLIA) ⁽¹⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> – Dépenses de fonctionnement des services de la GTA au titre des loyers, de l’entretien des bâtiments et logements mis à disposition, du courant et prestations diverses – Prestations liées à l’achat de matériels spécialisés utilisés pour les contrôles de sûreté – Dépenses de fonctionnement afférentes à la délivrance des titres de circulation des personnes en zone réservée des aérodromes – Dépenses liées aux audits de sûreté des aéroports – Dépenses d’entretien de certains ouvrages aéroportuaires (clôtures, portails d’accès à la zone réservée,...) tant qu’il n’aura pas été possible d’en confier le soin aux exploitants des aéroports – Dépenses de formation des agents de l’Etat (aviation civile, gendarmerie, douanes et police) concourant aux mesures de sûreté du transport aérien

Conformément à la mission régalienne qui est la sienne, l’Etat, à travers la DGAC, définit les mesures de sûreté à appliquer sur le territoire, afin que celles-ci soient cohérentes, homogènes et adaptées à la menace terroriste. A partir de 1998, un programme pluriannuel visant à renforcer les dispositifs de sûreté dans les aéroports a été mis en œuvre ; il avait en particulier pour objectif, d’une part, de contrôler la totalité des bagages en soute, avec priorité donnée aux trente-six aéroports dont le trafic annuel dépasse 200.000 passagers, et, d’autre part, d’équiper les trente-deux principaux aéroports de province et d’outre-mer de systèmes automatiques de contrôle des accès aux zones réservées, afin de rendre obligatoire le contrôle-filtrage des personnes entrant dans ces zones dites sensibles. Suite aux attentats terroristes du 11 septembre 2001, le Gouvernement a souhaité accélérer le déploiement de ces équipements. D’ici la fin de l’année 2002, les aéroports parisiens auront ainsi la capacité de contrôler 100% des bagages de soute. Ce taux a pu aussi

(1) A la différence de toutes les autres catégories de dépenses présentées dans le tableau ci-dessus, celles-ci relèvent de la sécurité et non de la sûreté.

croître régulièrement dans tous les aéroports de province où il était proche de 90% à la fin du premier semestre 2002.

Par cette politique, auparavant financée par le BAAC et désormais par le FIATA, l'Etat a souhaité doter l'ensemble des aéroports des équipements lourds répondant aux exigences renforcées de sûreté en matière de contrôle des personnes et des bagages, les gestionnaires d'aéroport assurant l'exploitation de ces équipements.

Les tableaux ci-après récapitulent les autorisations de programmes engagées à ce titre.

**AUTORISATIONS DE PROGRAMME ENGAGEES EN MATIERE DE SURETE
PAR LA DGAC SUR LE BAAC AU COURS DES EXERCICES 1998 ET 1999**

(en millions d'euros)

	Montant des autorisations de programme engagées	
	1998	1999
Matériels pour l'inspection filtrage	4	7
Matériels et adaptation des installations aéroportuaires pour le contrôle des bagages de soute	19	10
Matériels pour le contrôle des accès à la zone réservée	3	4
Dépenses diverses (études, recherche et développement, équipes cynotechniques, GTA...)	4	5
Total	30	26

Source : Direction générale de l'aviation civile.

**AUTORISATIONS DE PROGRAMME ENGAGEES PAR LA DGAC EN 2000, 2001 ET 2002
SUR LE CHAPITRE 07 DU FIATA**

(en millions d'euros)

	Montant des autorisations de programme engagées		
	2000	2001	2002
Matériels pour l'inspection filtrage	4	2,5	2
Matériels et adaptation des installations aéroportuaires pour le contrôle des bagages de soute	11	19,5	22,5
Matériels pour le contrôle des accès à la zone réservée	2	1	1,3
Dépenses diverses (études, recherche et développement, équipes cynotechniques, GTA...)	2	2	0,2
Total	19	25	26

Source : Direction générale de l'aviation civile.

Selon les informations transmises à votre Rapporteur général par la DGAC, suite à cet effort renforcé en matière d'investissements réalisé depuis 1998 et accéléré à partir de la fin de l'année 2001, « *il n'est pas prévu à ce stade la poursuite de gros programmes d'investissements pour 2003 et les années à venir* », dans la mesure où ils seront réalisés en 2002 par anticipation sur leur programmation initiale.

Parallèlement, la taxe d'aéroport ⁽¹⁾ a été créée par l'article 136 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998), en substitution aux redevances aéroportuaires (redevance passagers et redevance atterrissage). Affectée entièrement aux dépenses de sûreté et de sécurité incombant aux gestionnaires d'aéroport, son produit est en croissance continue depuis 1999 suite à l'élévation du plafond de son tarif, lequel varie selon la classe à laquelle appartient l'aéroport ⁽²⁾. Il convient de rappeler que le tarif de la taxe est fixé par le Gouvernement pour chaque aéroport, dans le respect du plancher et du plafond de ce tarif défini pour chaque classe par le législateur ⁽³⁾, et en fonction du besoin de financement de chaque aérodrome pour assurer les missions de sûreté, de sécurité ⁽⁴⁾ et de contrôle environnementaux qui sont les siennes. Lorsque l'application du taux plafond ne permet pas à un aéroport d'assurer le financement de ces missions, il bénéficie alors d'une subvention du FIATA allouée après consultation du comité de gestion de la section aéroportuaire de ce fonds. Pour l'année 2002, des dotations exceptionnelles ont ainsi été attribuées aux aérodromes pour financer certaines dépenses exceptionnelles de sûreté qu'ils ont dû engager à la suite des attentats du 11 septembre 2001, pour un montant global de 65,2 millions d'euros.

En outre, le FIATA permet, à l'instar de l'ancien fonds de péréquation des transports aériens, d'assurer une certaine péréquation en faveur des dessertes aériennes déficitaires dans l'intérêt de l'aménagement du territoire.

Ce fonds finance donc :

– les subventions aux entreprises de transport aérien qui assurent ces dessertes ;

– les subventions précitées aux gestionnaires d'aéroport qui ne peuvent financer la totalité de leurs besoins en matière de sécurité, sûreté et contrôle environnementaux ;

– ainsi que les dépenses directes de sûreté et de sécurité en fonctionnement et en capital relevant de la compétence de l'Etat, autrefois assurées par le BAAC.

(1) Codifiée à l'article 1609 quaterdecies du code général des impôts.

(2) Il existe trois classes d'aérodromes en fonction du nombre d'unités de trafic embarquées ou débarquées chaque année.

(3) Voir à ce sujet le commentaire de l'article 71 du présent projet de loi, qui prévoit une élévation du tarif maximum de cette taxe ; article rattaché au budget de l'Équipement (rapport spécial sur les transports aériens et la météorologie, M. Charles de Courson, rapporteur spécial).

(4) La sûreté concerne la lutte contre le terrorisme ; elle exige des actions de filtrage et de contrôle des passagers et des bagages. La sécurité vise à éviter tout risque lié à l'exploitation de l'avion au sol ou en vol.

Les tableaux ci-après indiquent les parts respectives de ces trois catégories de dépenses en loi de finances initiale depuis l'exercice 2000.

DEPENSES DU FIATA INSCRITES EN LOI DE FINANCES INITIALE

(en millions d'euros)

	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	PLF 2003
Première section : Exploitation				
Chapitre 01 : Subventions aux entreprises de transport aérien en vue d'assurer l'équilibre des dessertes aériennes réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire	7,62	0,00 ^(a)	15,25	16,00
Chapitre 05 : Dépenses directes de l'Etat en matière de sûreté, de SSLIA ^(b) et de péril aviaire	8,08	8,08	8,08	8,08
Chapitre 06 : Subventions aux gestionnaires d'aérodromes relatives au SSLIA ^(b) et au péril aviaire ou en matière de sûreté.....	12,81	1,52	35,52	33,50
Total exploitation	28,51	9,60	58,85	57,58
Deuxième section : Capital				
Chapitre 07 : Dépenses directes de l'Etat relatives au SSLIA ^(b) et au péril aviaire			6,10	7,00
Dépenses directes de l'Etat en matière de sûreté			25,00	6,00
Total capital.....	26,53	32,93	31,10	13,00
Total net.....	55,03	42,53	89,95	70,58

(a) La surestimation de l'ancienne taxe affectée à l'ancien fonds de péréquation a conduit à un fort report de crédits de 2000 à 2001 qui a permis de ne pas doter cette ligne en 2001.

(b) Missions relatives au sauvetage et à la lutte contre les incendies d'aéronefs.

Source : Direction générale de l'Aviation civile.

Il faut par ailleurs indiquer la part que représente, pour le BAAC, le produit de la taxe de l'aviation civile qui lui est affectée et la nature des dépenses que cette ressource contribue à financer.

Pour l'exercice 2001, la taxe de l'aviation civile a apporté au BAAC une recette de 223,06 millions d'euros, soit 16,56% du total des recettes de ce budget annexe d'un montant de 1.347,29 millions d'euros. Pour 2003, ce pourcentage s'élèverait à 14,91%, la taxe devant assurer une recette de 223,9 millions d'euros sur un total de 1.502,5 millions d'euros, ainsi que l'indique le tableau ci-après.

BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE

(en millions d'euros)

EXPLOITATION							
Charges				Produits			
Intitulé	Loi de finances initiale pour 2002	Projet de loi de finances pour 2003	Evolution 2003/2002 (en %)	Intitulé	Loi de finances pour 2002	Projet de loi de finances pour 2003	Evolution 2003/2002 (en %)
Achats et services	113,2	112,4	- 0,7	Redevance de route	850,5	911,4	7,2
Services extérieurs	14,8	14,8	0,0	Redevances pour services terminaux en métropole	188,9	198,2	4,9
Impôts et taxes	5,2	5,5	5,8	Redevances pour services terminaux en outre-mer	19,0	19,2	0,8
Charges de personnel	753,9	792,3	5,1	Taxe de l'aviation civile	232,8	223,9	- 3,8
Autres charges de gestion courante	227,2	210,6	- 7,3	Autres produits	11,7	15,6	34,4
Charges financières	28,4	23,0	- 18,2	Produits financiers	1,1	1,1	0,0
Charges exceptionnelles	3,0	40,8	n.s.	Reprises sur provisions	25,9	6,7	- 74,0
Dotations aux amortissements et aux provisions	184,1	176,8	- 4,0				
Total brut	1.329,9	1.376,3	3,5	Total brut	1.329,9	1.376,3	3,5
OPÉRATIONS EN CAPITAL							
Amortissements financiers	91,4	91,0	- 0,5	Autofinancement	177,4	159,8	- 9,9
Investissements	195,1	195,0	- 0,2	Produit brut des emprunts	109,1	126,2	15,6
Total brut	286,5	286,0	- 0,2	Total brut	286,5	286,0	- 0,2
À déduire : Dotations aux amortissements	- 177,3	- 159,8		À déduire : Autofinancement	- 177,3	- 159,8	
Total net	1.439,0	1.502,5	4,4	Total net	1.439,0	1.502,5	4,4

S'agissant des dépenses du BAAC, on peut noter la forte prédominance des dépenses de fonctionnement et au sein de celles-ci des dépenses de personnel qui ont représenté, en 2001, 687,11 millions d'euros. Les dépenses d'investissement se caractérisent, quant à elles, par des taux de consommation relativement faibles et des taux de reports élevés. Pour 2003, selon le présent projet de loi, ces dépenses sont quasiment maintenues à leur niveau de 2002 avec un total de 286 millions d'euros.

DEPENSES D'INVESTISSEMENT DU BAAC EN 2001

(en millions d'euros)

Chapitre	loi de finances initiale	Total dotations ^(a)	Total paiements	Consommation paiements/dotations en %
81-00 – Amortissement.....	90,24	90,24	44,50	49,31
82-01 – Equipement.....	227,76	336,33 ^(a)	214,51	63,78
82-02 – Subventions d'investissement.....	1,14	2,94 ^(a)	0,13	4,42

(a) Compte tenu des reports de crédits.

Sources : Ministère du budget, direction générale de la comptabilité publique et contrôle financier central.

III.- La nouvelle clef de répartition proposée par le présent article

Depuis la création du FIATA et de la taxe de l'aviation civile, la clef de répartition du produit de cette taxe a toujours été modifiée par les lois de finances initiales successives. Le présent projet s'inscrit dans la continuité en proposant d'affecter 76,04% du produit de la taxe au BAAC et 23,96% au FIATA.

CLEF DE REPARTITION DU PRODUIT DE LA TAXE DE L'AVIATION CIVILE SELON LES LOIS DE FINANCES INITIALES

(en pourcentage)

	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003
BAAC	90	77,7	83,6	72,13	76,04
FIATA	10	22,3	16,4	27,87	23,96

Ces modifications annuelles peuvent surprendre au premier regard. Elles répondent en réalité à une logique budgétaire simple qui consiste :

– à évaluer le niveau prévisionnel de dépenses du FIATA en fonction, notamment, des priorités nationales en matière de sûreté et des programmes d'investissement des aéroports ;

– à évaluer le produit de la taxe de l'aviation civile en fonction des prévisions du trafic aérien ;

– enfin, en fonction de ces deux évaluations, à fixer la part du produit de la taxe de l'aviation civile qui devrait être affectée au FIATA afin qu'il puisse financer les dépenses projetées. Il faut, à cet égard, rappeler que le fonds est exclusivement alimenté par le produit de la taxe de l'aviation civile et qu'il ne peut avoir recours à l'emprunt ⁽¹⁾.

Pour l'exercice 2003, les recettes attendues de la taxe de l'aviation civile ayant été évaluées à 294,56 millions d'euros, la clef de répartition proposée par le présent article conduirait à attribuer 70,58 millions d'euros au FIATA et 223,98 millions d'euros au BAAC.

Le FIATA recevrait ainsi un produit de la taxe en hausse de 21,2% par rapport au produit qu'il devrait effectivement percevoir en 2002, compte tenu de la réévaluation à la baisse de ce dernier, que l'on peut évaluer à 58,24 millions d'euros (22,4% de 260 millions d'euros). En revanche, si l'on prend comme référence la recette qu'aurait dû recevoir le FIATA inscrite dans la loi de finances initiale pour 2002, la fraction du produit de la taxe affectée au fonds en 2003 diminuerait de

(1) En application de la règle de droit commun applicable aux comptes d'affectation spéciaux, sauf disposition expresse différente, le FIATA peut toutefois recevoir, dans la limite de 20% de ses recettes, une subvention du budget de l'Etat.

2,37%, le produit attendu pour 2002 ayant été estimé à 72,30 millions d'euros (22,4% de 322,74 millions d'euros). On peut considérer que cette réduction est modeste compte tenu de l'évolution à la baisse du trafic aérien mondial qui a un effet direct sur les recettes de la taxe de l'aviation civile. L'effort ainsi consenti en faveur des actions du FIATA se trouve donc consolidé mais on peut penser qu'il est destiné, à terme, à être réduit, les gestionnaires d'aéroports devant progressivement prendre la relève de l'Etat en ce qui concerne les investissements de sûreté. Le FIATA concentrera alors la majorité de ses financements à des subventions de péréquation.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 27 sans modification.

*
* *

Article 28

Affectation au Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) d'une fraction supplémentaire de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance.

Texte du projet de loi :

Le produit de la taxe prévue à l'article 991 du code général des impôts, perçu à partir du 1^{er} janvier 2003, est réparti dans les conditions suivantes :

- une fraction égale à 55,93% est affectée au budget de l'État ;
- une fraction égale à 44,07% est affectée au fonds visé à l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale.

Exposé des motifs du projet de loi :

Aux termes de l'article L. 131-10 du code de la sécurité sociale, les recettes et des dépenses du FOREC doivent être équilibrées. Afin de garantir cet équilibre à la fin de l'année 2003, il est proposé de transférer au fonds des recettes fiscales supplémentaires.

Le transfert au FOREC d'une fraction supplémentaire de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance pour un montant de 660 millions € permet d'atteindre l'objectif fixé par la loi. La fraction de la taxe affectée à l'État passe de donc de 69,44% à 55,93% ; la fraction affectée au FOREC passe de 30,56% à 44,07%.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de modifier la clef de répartition du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance entre le Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) et le budget de l'Etat, en affectant au premier 44,07% du produit de cette taxe et au second le solde, soit 55,93%. La part revenant au FOREC augmenterait donc sensiblement, passant de 30,56%, part qui lui est affecté pour l'exercice 2002 par la loi de finances pour 2002, à 44,07%.

I.- La problématique du FOREC : une structure de recettes complexe et instable pour faire face à des dépenses croissantes

L'article 5 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 (n° 99-1140 du 29 décembre 1999) a créé le FOREC afin de prendre en charge la compensation, aux régimes de sécurité sociale, des pertes de cotisations liées aux mesures d'allègement de charges sociales sur les bas salaires, à la réduction négociée du temps de travail (RTT) et aux exonérations des cotisations d'allocations familiales. A l'origine, une clef de répartition de la charge de cette compensation avait envisagé d'attribuer 50% de celle-ci à l'Etat, 32% à la Sécurité sociale et 18% à l'UNEDIC. Cette clef n'a cependant jamais été appliquée. A la place de ce partage des dépenses, un mécanisme complexe, d'aucuns évoqueraient l'image de « tuyauteries », consistant à affecter certaines taxes ou impôts, a été mis en place et modifié chaque année devant la forte croissance des dépenses prises en charge par le FOREC.

A.- Des dépenses en forte croissance

En janvier 2002, on dénombrait trente-quatre mesures d'exonération, totale ou partielle, de cotisations sociales en faveur de l'emploi que la Commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) a regroupé en quatre catégories :

– les mesures générales d'encouragement à la création d'emplois et à la réduction du temps de travail, dont le coût pour 2002 est évalué, par cette commission, à 15,28 milliards d'euros ;

– les mesures d'insertion en faveur des jeunes et des personnes en difficulté ⁽¹⁾ (2,45 milliards d'euros) ;

– les mesures en faveur de l'emploi dans certaines zones géographiques ⁽²⁾ (951 millions d'euros) ;

– et les mesures destinées aux employeurs de personnel de maison ⁽³⁾ (792 millions d'euros).

En 2001, l'ensemble de ces mesures a représenté un coût de **18,47 milliards d'euros**. Sur ce total, le FOREC a assuré le financement de **14,42 milliards d'euros** répartis à hauteur de 8,8 milliards d'euros pour les allègements liés au passage aux 35 heures et de 5,1 milliards d'euros pour les autres allègements portant sur les bas salaires.

Le tableau ci-après montre l'évolution de la structure des dépenses du FOREC qui illustre la montée en puissance des dépenses liées à la réduction du temps de travail (RTT).

**EVOLUTION DE LA STRUCTURE DES ALLEGEMENTS PRIS EN CHARGE
PAR LE FOREC**

(en pourcentage)

	2000 ^(a)	2001	2002
Ristourne « bas salaires ».....	52	35,5	30
Aide incitative « Aubry I ».....	20	16,8	14
Allègement « Aubry 2 ».....	29	43,9	52
Allègement « de Robien ».....		3,3	3
Exonération des cotisations d'allocations familiales en faveur de certains régimes spéciaux et des salariés agricoles.....		0,4	0
TOTAL	100	100	100

(a) L'année 2000 est présentée pour information, le FOREC n'étant pas constitué à cette date.

Source : Rapport sur les comptes de la sécurité sociale, Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2002.

(1) Se retrouvent dans cette catégorie, les exonérations attachées aux contrats initiative emploi (CIE), contrats emploi solidarité (CES), contrats de qualification et d'apprentissage.

(2) Telles que les DOM, la Corse, les zones franches urbaines (ZFU), les zones de revitalisation rurale (ZRR) et zones de redynamisation urbaine (ZRU).

(3) Cette catégorie regroupe les emplois familiaux, les aides à domicile et pour tierce personne.

Pour l'année 2002, le total des dépenses du FOREC s'élèvera, selon la Commission des comptes, à **15,56 milliards d'euros** et pour 2003 à **16,56 milliards d'euros**, soit une hausse de 7,9% de 2001 à 2002 et de 6,4% de 2002 à 2003.

B.- Des recettes en perpétuel changement de structure

Les recettes affectées au FOREC sont de nature peu dynamique. De ce fait, l'augmentation des dépenses a rendu nécessaire soit la création de nouvelles taxes affectées au fonds, soit l'affectation d'une partie d'un impôt ou d'une taxe existante, soit l'augmentation de la « quote-part » déjà affectée au FOREC. Ainsi, la taxe sur les véhicules terrestres à moteur, qui était par le passé affectée à la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) a-t-elle été attribuée entièrement au FOREC en 2001. Le fonds bénéficie également du transfert de la taxe prévoyance depuis le début de l'année 2002, taxe qui était jusque-là une recettes du Fonds de solidarité vieillesse (FSV). La taxe sur les conventions d'assurance, objet du présent article, a vu quant à elle doubler la fraction affectée au FOREC en 2002.

Les tableaux et les graphiques ci-après indiquent les parts que représentent les recettes du FOREC en pourcentage et en valeur et leurs évolutions respectives.

EVOLUTION DE LA STRUCTURE DES RECETTES DU FOREC

(en pourcentage)

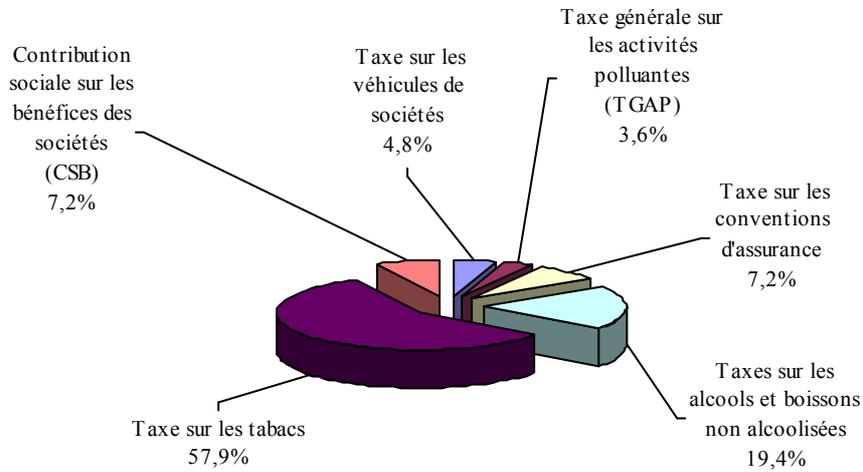
	2000 ^(a)	2001	2002	2003 ^(b)
Droits de consommation sur les tabacs	65	58	50	50
Droits de consommation sur les alcools et les boissons.....	19	19	17	17
Contribution sociale sur les bénéficiaires des sociétés (CSB)	5	7	6	6
Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) ..	4	4	4	3
Taxe sur les véhicules des sociétés	0	5	5	5
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance.....	0	7	9	10
Taxe sur les véhicules terrestres à moteur.....	0	0	6	6
Taxe prévoyance	0	0	4	3
Contributions publiques	7	0	0	0
TOTAL.....	100	100	100	100

(a) L'année 2000 est présentée pour information, le FOREC n'étant pas constitué à cette date.

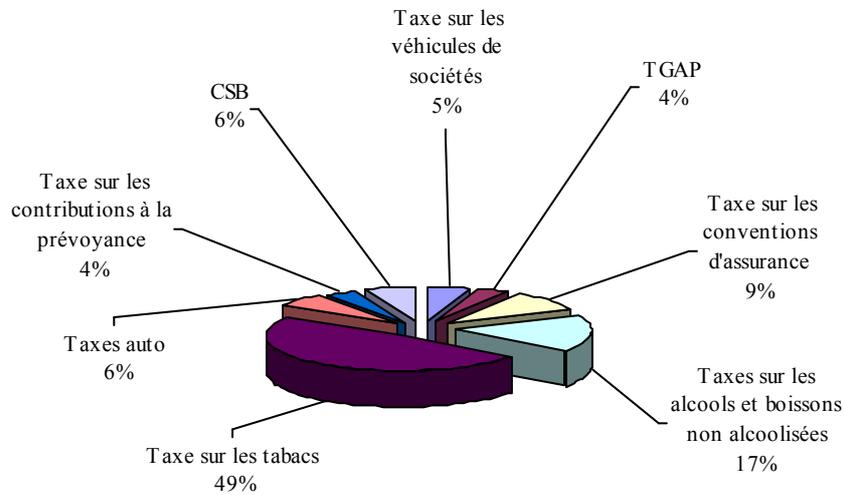
(b) Toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire sans changement des règles d'affectation et de répartition.

Source : Rapport sur les comptes de la Sécurité sociale, Commission des comptes de la Sécurité sociale, septembre 2002.

STRUCTURE DES RECETTES DU FOREC EN 2001



STRUCTURE DES RECETTES DU FOREC EN 2002



Source : Rapport sur les comptes de la Sécurité sociale, Commission des comptes de la Sécurité sociale, septembre 2002.

RESSOURCES DU FOREC EN VALEUR

(en millions d'euros)

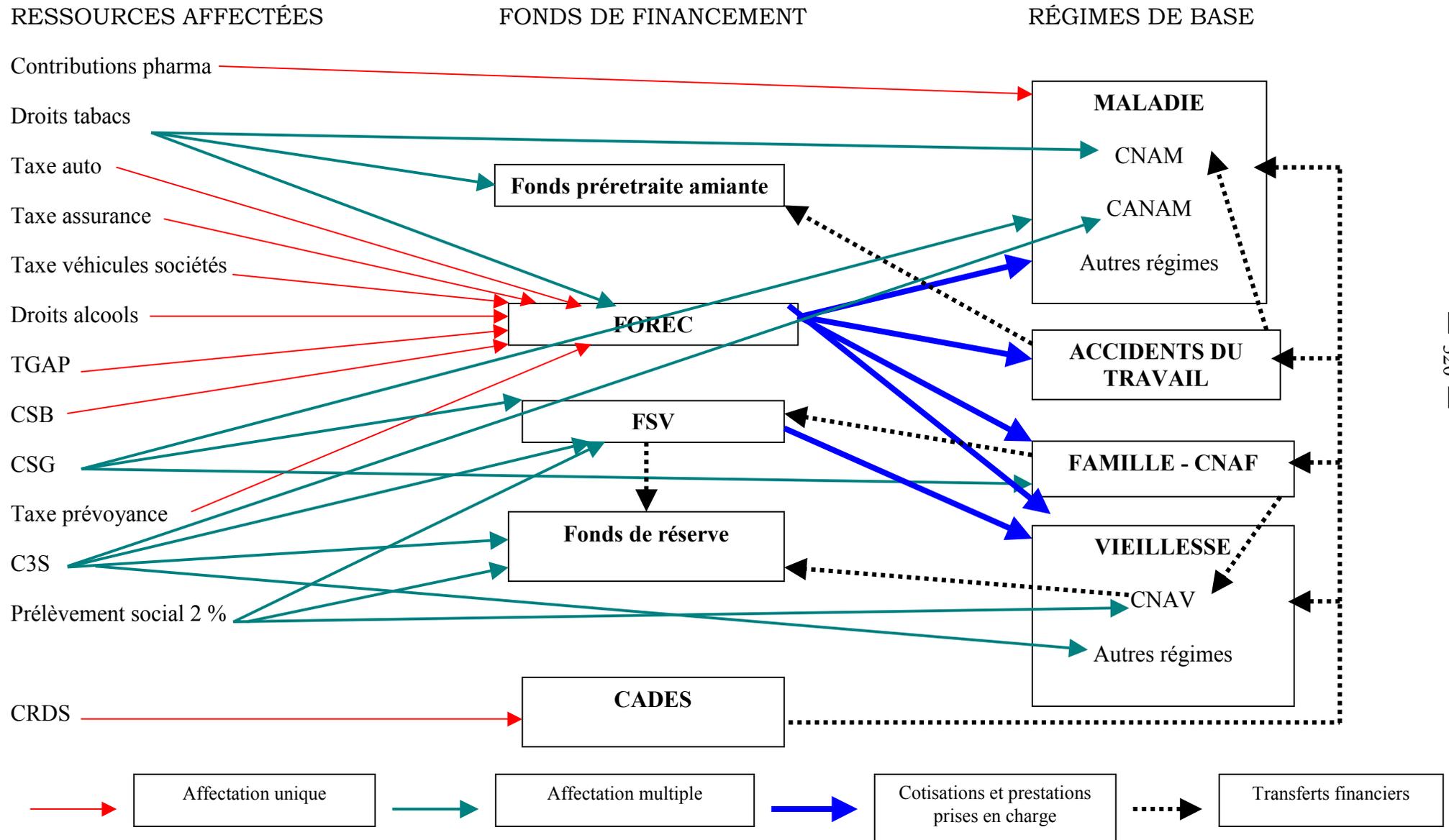
	2001	2002	<i>En %</i>	2003	<i>En %</i>
Taxe alcools, boissons non alcoolisées	2.850,8	2.615,0	- 8,3	2.647,0	1,2
Taxe tabacs	8.496,9	7.815,0	- 8,1	7.815,0	0,0
Taxe auto.....	0,0	950,0	<i>n.s.</i>	967,0	1,8
Taxe sur les contributions à la prévoyance	0,0	566,0	<i>n.s.</i>	500,0	- 11,7
Contribution sociale sur les bénéfices des sociétés.....	1.056,3	870,0	- 17,6	870,0	0,0
Taxe sur les véhicules des sociétés	700,7	750,0	7,0	780,0	4,0
Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)	522,3	656,0	25,6	529,0	- 19,4
Taxe sur les conventions d'assurance	1.053,5	1.448,0	37,4	1.492,0	3,0
Contributions publiques	0,0	0,0	-	0,0	-
Produits exceptionnels	0,0	0,0	-	0,0	-
Total	14.680,6	15.670,0	6,7	15.600,0	- 0,4

Source : Direction de la Sécurité sociale.

Si l'on considère seulement les recettes anciennement affectées aux régimes de sécurité sociale, c'est-à-dire les droits de consommation sur les alcools et une partie des droits de consommation sur les tabacs, la part qu'elles représentent dans le total des recettes du FOREC s'élevait à 27% en 2001 ; ce pourcentage serait porté, selon la Commission des comptes, à 29% en 2002 avec « l'intégration » au fonds de la taxe prévoyance précitée ainsi que de la taxe sur les véhicules terrestres à moteur. Le schéma ci-après illustre l'extrême complexité des flux de financement qui alimentent le FOREC.

LES FLUX DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE en 2003

(hors Etat et BAPSA)



Source : Rapport de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2003, tome 1 « Recettes et équilibre général », présenté par M. Yves Bur.

II.- La proposition d'augmenter la fraction du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance affectée au FOREC

Selon les données actuellement disponibles, en l'absence de modification des règles actuellement en vigueur concernant les recettes du FOREC, les dépenses de ce dernier en 2003 s'élèveraient, selon la Commission des comptes, à 16,6 milliards d'euros (+6,4% par rapport à 2002) en prenant en compte le nouveau mode de calcul de l'allégement unique de charges sociales applicable à compter du 1^{er} juillet 2003, tel qu'il résulte de l'article 6 du projet de loi (n° 190) relatif aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi adopté en première lecture par l'Assemblée nationale. Les recettes du FOREC s'élèveraient à 15,6 milliards d'euros, soit en léger retrait (- 0,5%) par rapport à 2002.

De fait, à droit constant, le produit des droits de consommation sur les tabacs, à droit constant, devrait être égal au montant de ces droits en 2002 tandis que la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), après une année 2002 marquée par des recettes exceptionnelles, devrait revenir à un niveau proche de 2001. Ce faible dynamisme des recettes du FOREC conduira, selon la Commission des comptes, à une forte dégradation des comptes du fonds en 2003.

VARIATION DU SOLDE CUMULE DU FOREC DE 2001 A 2003

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003
Solde du FOREC	264,5	110	- 960
Solde cumulé - FOREC	264,5	374,6	- 585,4

Source : Direction de la Sécurité sociale.

Pour garantir l'équilibre du fonds, le présent projet de loi propose de porter à 44,07% la part du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance qui lui est affectée. En conséquence, la fraction de ce produit qui reviendrait à l'Etat s'élèverait à 55,93%.

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

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

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

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

Il convient de rappeler que c'est l'article 29 de la loi de finances pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000) qui a, la première, affecté une partie du produit de cette taxe au FOREC dans les conditions fixées par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001. L'article 16 de celle-ci (n° 2000-1257 du 23 décembre 2000) a fixé initialement cette fraction à 14,1% ; l'article 7 de la loi de finances rectificative pour 2001 (n° 2001-1276 du 28 décembre 2001) a cependant élevé ce pourcentage à 27,3% avec effets rétroactifs sur l'ensemble de l'exercice 2001, ce qui a permis d'attribuer au fonds une recette de 1.053,5 millions d'euros. L'article 37 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) a quant à elle porté à 30,56% cette part affectée au FOREC, qui a ainsi perçu une recette de 1.448 millions d'euros.

La hausse des recettes qui en découle est d'autant plus forte que la taxe spéciale sur les conventions d'assurance s'avère une recette dynamique comme le montre le graphique ci-après :



(*) Prévisions du présent projet de loi de finances.

La nouvelle clef de répartition proposée par le présent article permettrait donc d'augmenter sensiblement les recettes du FOREC issues du produit de cette taxe en les portant à près de **2.151 millions d'euros**, soit une hausse de 48,56% par rapport au produit perçu par le fonds à ce titre en 2002. La part du produit de la taxe, maintenue au budget de l'Etat (55,93%), qui figure à la ligne 34 du titre 7 (« enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes ») de l'état A annexé au présent projet de loi de finances, serait égale à **2.730 millions d'euros**, soit une diminution de 17% de produit par rapport à l'évaluation révisée pour 2002 associée au présent projet.

**CLEFS DE RÉPARTITION SUCCESSIVES DE LA TAXE SPÉCIALE SUR LES CONVENTIONS
D'ASSURANCE ET PRODUITS AFFECTÉS AU FOREC ET AU BUDGET DE L'ÉTAT
EN FONCTION DE CETTE RÉPARTITION**

	2001		2002		2003	
	En %	En millions d'euros	En %	En millions d'euros	En %	En millions d'euros
Part affectée au FOREC	24,7 ^(c)	1.053,5	30,56	1.448	44,07	2.151,1 ^(b)
Part affectée à l'État	75,3	3.353,4	69,44	3.290 ^(a)	55,93	2.730 ^(b)
Total	100	4.408,9	100	4.738	100	4.881,1

(a) Evaluations révisées pour 2002.

(b) Evaluations proposées pour 2003 par le projet de loi de finances pour 2003.

(c) Initialement, la fraction affectée au FOREC avait été fixée à 14,1%. Dans le collectif de décembre 2001, cette fraction a été portée à 24,7% avec effet rétroactif sur 2001.

La présente mesure, en assurant au FOREC une recette supplémentaire de près de 660 millions d'euros, devrait garantir son équilibre.

Votre Rapporteur général a dénoncé, à plusieurs reprises, les modifications de structure des recettes du FOREC qui ont rendu toujours plus complexes et opaques les modalités de financement des exonérations de charges sociales relevant des politiques de l'emploi. Il s'est donc prononcé en faveur de la **budgetisation des dépenses du FOREC**, ce qui permettrait de clarifier les responsabilités de chacun. L'Etat doit en effet assumer le financement de sa politique de soutien à l'emploi par la voie de l'allègement de charges sociales sur les bas salaires dans un souci de clarté et de sincérité vis-à-vis du contribuable. A l'inverse, les recettes affectées aux régimes de sécurité sociale, tels que les droits de consommation sur les tabacs ou les alcools, doivent permettre de financer les politiques dont elles sont censées soutenir le développement, au premier rang desquelles la santé publique. C'est seulement lorsque cette clarification aura été apportée qu'il sera possible d'appréhender correctement l'évolution des dépenses, d'une part, du budget de l'Etat et, d'autre part, de la sécurité sociale.

Dans ces conditions, votre Rapporteur général, conscient des brefs délais qui s'imposaient au Gouvernement pour la préparation du projet de loi de finances pour 2003, considère que le présent article, qui ajuste les recettes du FOREC en modifiant, une nouvelle fois, le complexe « mécano » précédemment décrit, devrait être le dernier avant que n'intervienne la budgetisation prochaine du fonds.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 28 sans modification.

*
* *

Article 29

Reconduction en 2003 du contrat de croissance et de solidarité.

Texte du projet de loi :

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

1° Au I, les mots : « Pour chacune des années 1999, 2000, 2001 et 2002 » sont remplacés par les mots : « Pour chacune des années 1999, 2000, 2001, 2002 et 2003 » et les mots : « et 33% en 2001 et 2002 » sont remplacés par les mots : « et 33% en 2001, 2002 et 2003 ».

2° Au II, les mots : « projets de loi de finances pour 2000, 2001 et 2002 » sont remplacés par les mots : « projets de loi de finances pour 2000, 2001, 2002 et 2003 ».

II. Le IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986) est ainsi modifié :

1° Au onzième alinéa, les mots : « Pour chacune des années 1999, 2000, 2001 et 2002 » sont remplacés par les mots : « Pour chacune des années 1999, 2000, 2001, 2002 et 2003 ».

2° Au douzième alinéa, les mots : « Pour les mêmes années » sont remplacés par les mots : « Pour les années 1999, 2000, 2001 et 2002 ».

Exposé des motifs du projet de loi :

Le contrat de croissance et de solidarité, qui institue une enveloppe des concours de l'État aux collectivités locales évoluant chaque année en fonction de l'indice des prix à la consommation hors tabac et d'une fraction de l'évolution du PIB en volume de l'année précédente, arrive à échéance. Il est proposé de proroger ce contrat en 2003, et de permettre ainsi aux collectivités territoriales de bénéficier de dotations indexées sur l'évolution de la richesse nationale.

Le respect de la norme globale d'évolution de l'enveloppe des concours de l'État continue d'être assuré par un ajustement de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP).

Il n'est en revanche pas proposé de reconduire en 2003 le dispositif de modulation de la baisse de DCTP.

La reconduction du contrat de croissance et de solidarité se traduit par une progression de 567 millions € de l'enveloppe des concours de l'État, par rapport à la loi de finances 2002.

Observations et décision de la Commission :

Dans l'attente d'une réforme globale du cadre financier des relations de l'Etat avec les collectivités locales, le présent article vise à reconduire en 2003 le contrat de croissance et de solidarité, liant l'Etat aux collectivités locales, à l'exception toutefois du dispositif de modulation des baisses de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), qui prendrait ainsi fin en 2002.

I.- La reconduction du contrat de croissance et de solidarité

A.- Les avancées introduites par le contrat de croissance et de solidarité

Les concours de l'Etat aux collectivités locales, hors compensation des réformes fiscales, devraient s'élever en 2003 à plus de 58,2 milliards d'euros, en hausse de 3,3% par rapport au montant des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2002 (56,3 milliards d'euros). Sur ce total de 58,2 milliards d'euros, plus de 30,85 milliards d'euros seront alloués dans le cadre du contrat de croissance et de solidarité.

L'effort financier de l'Etat s'inscrit, en effet, depuis 1999, dans le cadre du contrat de croissance et de solidarité liant l'Etat aux collectivités locales. Ce contrat de croissance et de solidarité a été institué pour trois ans par l'article 57 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 29 décembre 1998), afin de se substituer au pacte de stabilité instauré par l'article 32 de la loi de finances pour 1996 (n° 95-1346 du 30 décembre 1995) pour une période également de trois ans, de 1996 à 1998. Il a ensuite été reconduit en 2002 par l'article 39 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001).

Le contrat de croissance et de solidarité visait, comme le Pacte de stabilité, à garantir une prévisibilité des ressources des collectivités locales et des charges de l'Etat, grâce à une programmation pluriannuelle de l'évolution des dotations, et à associer les collectivités locales à l'effort de maîtrise de la dépense publique.

Le contrat de croissance et de solidarité recouvrait, pour partie, une structure identique à celle du pacte de stabilité :

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

– le mécanisme de l'enveloppe normée permet de regrouper au sein d'une enveloppe les dotations ayant une indexation spécifique⁽¹⁾, dont l'évolution, à structure constante, de loi de finances initiale à loi de finances initiale, est égale à la somme de l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac et d'une fraction du PIB de l'année en cours ;

– le calcul de la DGF s'effectue à partir de la DGF « régularisée et recalée » ;

– 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 innovait, par rapport aux dispositions du pacte de stabilité, sur deux points :

(1) Il s'agit des dotations de fonctionnement et d'équipement, des financements des transferts de compétences et de la dotation de compensation de la taxe professionnelle, hors la fraction liée à la compensation de la réduction pour embauche ou investissement.

- les fruits de la croissance étaient partagés avec les collectivités locales, l'enveloppe « normée » des dotations de l'Etat étant indexée sur l'évolution des prix à la consommation hors tabac et sur une fraction de celle du PIB (20% en 1999, 25% en 2000, 33% en 2001 et 2002).

La prise en compte de l'évolution du PIB aura ainsi permis aux collectivités locales de bénéficier, de 1999 à 2002, de 960 millions d'euros supplémentaires, par comparaison avec les dotations qu'elles auraient perçues en application de l'indexation de l'ancien pacte de stabilité.

- La baisse de DCTP était modulée de moitié pour les collectivités les plus démunies.

En outre, en application de dispositions venant compléter ce dispositif sans pour autant être intégrées dans le contrat de croissance et de solidarité⁽¹⁾, les communes percevant la dotation de solidarité urbaine (DSU) ou la fraction « bourg-centres » de la dotation de solidarité rurale (DSR), les EPCI à fiscalité propre comprenant au moins une commune éligible à la DSU ou à la fraction « bourg-centres » de la DSR, ainsi que les communes éligibles à la fraction péréquation de la DSR et dont le potentiel fiscal est inférieur à 90% du potentiel fiscal moyen de leur strate démographique, bénéficient d'une attribution du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), destinée à compenser intégralement les pertes de DCTP observées entre 1999 et 2001.

B.- La reconduction pour un an du contrat de croissance et de solidarité

Le présent article vise à prolonger de nouveau, pour un an, le contrat de croissance et de solidarité, dans l'attente d'une réforme globale du cadre financier des relations de l'Etat avec les collectivités locales. La reconduction du contrat de croissance et de solidarité pour 2003, dans les mêmes conditions qu'en 2002, permettra de garantir aux collectivités locales une progression de leurs ressources tenant compte de l'évolution de la richesse nationale.

Les dispositions du présent article proposent donc de procéder à un « toilettage » de l'article 57 modifié de la loi de finances pour 1999, afin de prolonger son application jusqu'en 2003.

Le 1^o du I du présent article reconduit pour un an le dispositif de l'enveloppe normée, celle-ci étant indexée, en 2003 comme en 2002, sur l'évolution des prix à la consommation hors tabac de l'année à venir et sur 33% du taux de croissance du PIB observé durant l'année en cours.

Concrètement, compte tenu du taux de croissance du PIB en 2002 (1,20%) et de l'inflation prévisionnelle pour 2003 (+ 1,50%), l'enveloppe normée des dotations de l'Etat aux collectivités locales devrait progresser en 2003 de 1,896% (après 2,322% en 2001 et 2,259% en 2002). L'enveloppe normée passerait donc

(1) Article 58 de la loi de finances pour 1999, article 63 de la loi de finances pour 2000, article 83 de la loi de finances pour 2001 et article 41 de la loi de finances pour 2002.

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

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

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

II.- Une hausse de 2,29% de la DGF

Le 2° du I du présent article tend à proroger pour un an les modalités de calcul de la DGF à partir de la DGF « recalée » et « régularisée ».

Conformément au premier alinéa de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, la DGF doit évoluer, depuis 1996, en fonction d'un indice égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages hors tabac de l'année de versement de la DGF (soit 2003) et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours (soit 2002), sous réserve que celui-ci soit positif.

Ce même article prévoit dans ses 1° et 2° que cet indice prévisionnel est appliqué à la DGF de l'année en cours, dont le montant doit être révisé pour tenir compte des derniers taux d'évolution connus constituant l'indice d'indexation de l'année en cours. Cet indice ajusté doit être appliqué au montant définitif de l'année précédente (2001).

Ces modalités de calcul aboutissent à une progression de la DGF en 2003 de 2,29%, ce qui correspond à un montant supplémentaire de 422 millions d'euros, par rapport au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2002 (sans prise en compte des majorations exceptionnelles, mais y compris les majorations devant être consolidées dans la DGF pour 2002 en vertu de la loi de finances pour 2002 ⁽²⁾, contre + 4,07% pour la DGF pour 2002 et + 3,42% pour la DGF pour 2001).

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

(2) Le montant « recalé » de la DGF pour 2002 s'élève à 18.114,719 millions d'euros. A ce montant, il convient d'ajouter les majorations exceptionnelles devant être consolidées dans la DGF pour 2002 en vertu de la loi de finances pour 2002. Les articles 42 et 46 de la loi de finances pour 2002 ont, en effet, prévu de consolider, dans la base de la DGF pour 2002, les majorations de la dotation d'intercommunalité et de la dotation de solidarité rurale pour un montant total de 310,513 millions d'euros.

Cette progression de la DGF autorise une progression de la dotation forfaitaire comprise entre 1,03% et 1,26%, selon le choix qu'effectuera le Comité des finances locales.

Enfin, il convient de noter que la DGF pour 2003 fera l'objet de trois majorations exceptionnelles proposées par le présent projet de loi de finances :

– 33 millions d'euros au titre de la DSU (article 32 du présent projet de loi de finances) ;

– 4 millions d'euros au titre de la DSR (article 32 du présent projet de loi de finances) ;

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

Au total, le montant de la DGF pour 2003 s'élèverait à 18.872,162 millions d'euros.

III.- Une nouvelle diminution de la DCTP

A.- Une baisse réelle de la DCTP de 5,15%

Le **II** du présent article tend à maintenir, en 2003, l'utilisation de la DCTP comme variable d'ajustement de l'enveloppe normée.

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

En effet, dans la mesure où les principales dotations de l'enveloppe normée (en particulier la DGF, qui représente près de 70% du montant global de l'enveloppe) évoluent selon un indice prenant en compte la moitié de la progression du PIB, il est inéluctable, en période de croissance, d'effectuer un prélèvement sur la DCTP, puisque l'indexation de l'enveloppe ne tient compte que du tiers de la croissance.

Il s'agit là d'un ajustement mécanique, l'indexation négative des dotations évoluant comme les recettes fiscales nettes de l'Etat (-0,66%) ne suffisant pas à compenser l'impact de la forte hausse de la DGF sur la variable d'ajustement.

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

ÉVOLUTION DE L'ENVELOPPE NORMEE EN 2003

ENVELOPPE NORMEE	LFI 2002 (a)	LFI 2002 révisée (b)	2003		
			PLF 2003 (c)	Evolution en % (c)/(b)	Evolution en % (c)/(b)
Dotation globale de fonctionnement (DGF)	18.390.283	18.425,232 ⁽¹⁾	18.812,162	2,10	2,29
Dotation spéciale instituteurs (DSI)	293.547	293,547	300,281	2,29	2,29
FNPTP	260.767	260,767	259,054	- 0,66	- 0,66
FNP	107.068	107,068	106,364	- 0,66	- 0,66
Dotation élu local	45.232	45,232	46,270	2,29	2,29
DGE des départements	447.341	447,341	458,972	2,60	2,60
DGE des communes	417.375	417,375	428,227	2,60	2,60
DRES	561.846	561,846	576,454	2,60	2,60
DDEC	279.009	279,009	286,263	2,60	2,60
Dotation générale de décentralisation (DGD)	4.548.136	4.548,136	4.652,471	2,29	2,29
DGD Corse	232.576	232,576	237,911	2,29	2,29
Dotation de décentralisation formation professionnelle ...	1.307.231	1.307,231	1.337,219	2,29	2,29
Dotation générale de décentralisation SRV	1.500.663	1.500,663	1.535,089	2,29	2,29
DCTP hors REI	1.462.846	1.462,846	1.418,825	- 3,01	- 3,01
TOTAL	29.853.920	29.888,869	30.455,562	1,90	2,02

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

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

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

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

ÉVOLUTION DE LA DCTP ENTRE 2002 ET 2003

(en millions d'euros)

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

Les communes éligibles à la DSU et à la fraction « bourgs-centre » de la DSR, ainsi que certaines communes bénéficiant de la seconde fraction de la DSR, pourront toutefois bénéficier en 2003 d'une attribution du FNPTP destinée à compenser intégralement les baisses DCTP enregistrées entre 1999 et 2001, l'article 31 du présent projet de loi de finances proposant de reconduire ce dispositif en vigueur depuis 1999.

B.- La suppression du dispositif de modulation de la DCTP

Le présent article ne reconduit pas le dispositif de modulation des baisses de DCTP, introduit par le III de l'article 57 de la loi de finances pour 1999 précitée. Ce dispositif a permis aux communes défavorisées de ne pas subir intégralement les baisses de DCTP induites par le contrat de croissance et de solidarité, celles-ci restant plafonnées à 50% de leur baisse théorique.

Le mécanisme s'appliquait :

- aux communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU) ;
- aux communes éligibles à la première fraction de 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 (FCDR).

A l'inverse, les collectivités qui n'étaient pas éligibles à l'une de ces dotations subissaient de ce fait une baisse de DCTP supérieure à celle qu'elles auraient enregistrées en l'absence de mécanisme de « modulation », puisqu'elles supportaient non seulement la baisse de « droit commun », mais aussi celle dont les collectivités « défavorisées » avaient été exonérées.

Selon les informations transmises à votre Rapporteur général, la modulation de la DCTP s'est révélée particulièrement coûteuse pour les communes qui n'en ont pas bénéficié : la réduction annuelle de DCTP a été de 15% à 25%, soit une diminution de plus de 50% entre 1999 et 2002.

*
* *

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à fixer à 50%, au lieu de 33%, le taux de croissance de croissance du PIB pris en compte dans l'indexation des dotations « sous enveloppe » de l'Etat aux collectivités locales.

M. Augustin Bonrepaux a indiqué que cet amendement était bien connu de votre Rapporteur général, qui l'avait défendu à plusieurs reprises les années précédentes.

Votre **Rapporteur général** s'est déclaré défavorable à l'amendement, compte tenu des contraintes budgétaires.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par votre Rapporteur général et MM. Marc Laffineur, Charles de Courson, Augustin Bonrepaux et Didier Migaud, tendant à reconduire pour une année la majoration de 22,867 millions d'euros en faveur du Fonds national de péréquation (FNP) appliquée depuis 1999.

Votre **Rapporteur général** a indiqué que cet amendement tendait à remédier à la baisse de 18,1% des dotations de l'Etat en faveur du FNP en 2003, difficulté qui avait été évoquée dans le cadre du Comité des finances locales.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° I-46**).

La Commission a *adopté* l'article 29 ainsi modifié.

*
* *

Article 30

**Assouplissement des modalités de répartition
de la dotation d'intercommunalité.**

Texte du projet de loi :

I. Le II de l'article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° La seconde phrase du premier alinéa est remplacée par les dispositions suivantes : « A compter de 2003, ce montant ne peut être inférieur à celui fixé l'année précédente. ».

2° La seconde phrase du deuxième alinéa est remplacée par les dispositions suivantes : « A compter de 2003, ce montant, fixé par le comité des finances locales, ne peut être inférieur à celui fixé l'année précédente. ».

3° Dans la première phrase du neuvième alinéa, les mots : « , augmentée comme la dotation forfaitaire visée à l'article L. 2334-7 » sont supprimés.

II. Au deuxième alinéa du I de l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales, les mots : « comme la dotation forfaitaire prévue à l'article L. 2334-7 » sont remplacés par les mots : « selon un taux fixé par le comité des finances locales ».

Exposé des motifs du projet de loi :

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a prévu que certaines catégories ou sous-catégories d'établissements publics de coopération intercommunale bénéficient chaque année d'une indexation minimale automatique de leurs dotations.

À l'inverse, d'autres catégories ne bénéficient pas de telles dispositions, qui présentent l'inconvénient de rendre particulièrement rigides les règles de répartition de la dotation globale de fonctionnement des communes et de leurs groupements, accroissant la nécessité d'abondements exceptionnels.

Il est proposé d'accroître les marges de choix du comité des finances locales en matière de répartition de la dotation globale de fonctionnement, en supprimant ces indexations minimales automatiques tout en préservant comme seuil minimal de chaque année les niveaux atteints l'année précédente.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article vise à supprimer les modalités d'indexation minimale de la dotation d'intercommunalité par habitant versée aux communautés d'agglomération créées ou issues de la transformation d'un établissement public de coopération intercommunale avant le 1^{er} janvier 2005, aux communautés de communes à TPU et à DGF bonifiée, aux communautés de communes à fiscalité additionnelle et aux communautés urbaines, tout en réservant chaque année, comme seuil minimal, les niveaux de dotation par habitant versée l'année précédente.

I.- La législation en vigueur

A.- Les catégories d'établissements publics de coopération intercommunale

L'article L. 5211-29 du code général des collectivités locales distingue, jusqu'au 31 décembre 2002, six catégories d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) :

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

A compter du 1^{er} janvier 2003, les deux premières catégories seront fusionnées pour n'en constituer plus qu'une seule.

EPCI PAR CATEGORIE EN 2002

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

B.- La fixation de la dotation d'intercommunalité

Chaque année, le Comité des finances locales décide du montant de l'attribution moyenne par habitant de la dotation d'intercommunalité accordée à chaque catégorie d'EPCI. Pour chacune d'elles, la multiplication de ce montant par le nombre total d'habitants de la catégorie permet de déterminer le montant de l'enveloppe qui leur est accordée au titre de l'année. Cette enveloppe est répartie entre les EPCI membres de la catégorie en fonction de la population, du potentiel fiscal et du coefficient d'intégration fiscale (CIF) de chacun.

S'agissant de la fixation des dotations par habitant pour chaque catégorie d'EPCI, le Comité des finances locales est tenu de respecter les indexations minimales automatiques édictées par l'article 5211-29 du code général des collectivités territoriales :

• **Pour les communautés d'agglomération créées ou issues de la transformation d'un EPCI avant le 1^{er} janvier 2005**, le II de l'article L. 5211-29 précité prévoit que la dotation moyenne par habitant évolue chaque année au minimum comme l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac associée au projet de loi de finances (soit 1,21% en 2001 et 1,5% en 2002).

Cette dotation ayant été fixée à 38,11 euros au 1^{er} janvier 2000, le Comité des finances locales a retenu en 2001 et 2002 la progression minimale précitée, si bien que la dotation moyenne par habitant des communautés d'agglomération est passée à 38,57 euros en 2001 et à 39,15 euros en 2002.

• **Pour les communautés de communes à TPU éligibles à la bonification de DGF** ⁽¹⁾, le II de l'article L. 5211-29 précité prévoit également que la dotation moyenne par habitant évolue chaque année au minimum comme l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac associée au projet de loi de finances.

Cette dotation ayant été fixée à 26,68 euros au 1^{er} janvier 2000 et le Comité des finances locales ayant retenu la progression minimale précitée, la dotation moyenne par habitant des communautés de communes à TPU et à DGF bonifiée est passé à 27 euros en 2001 et à 27,40 euros en 2002.

• **Pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle**, l'article 43 de la loi de finances rectificative pour 2001 (n° 2001-1276 du 28 décembre 2001) a mis en place une majoration de la dotation qui leur est versée, afin de neutraliser l'impact, sur la DGF des communautés de communes à fiscalité additionnelle, des transformations de communautés de communes à fiscalité additionnelle en EPCI à TPU.

Ainsi, à compter de 2002, les communautés de communes à fiscalité additionnelle qui perçoivent la DGF pour la deuxième année au moins dans cette catégorie sont assurées de percevoir une dotation moyenne par habitant au moins égale à celle qu'elles avaient perçue l'année précédente augmentée comme la dotation forfaitaire des communes (soit + 2,014% en 2002).

(1) Sont éligibles à la bonification de DGF les communautés de communes remplissant les conditions édictées à l'article L. 5214-23-1, à savoir :

- les communautés de communes à TPU dont la population est comprise entre 3.500 habitants et 50.000 habitants au plus ;
- les communautés de communes à TPU dont la population est inférieure à 3.500 habitants dès lors qu'elles sont situées en zone de revitalisation rurale de montagne et qu'elles comprennent au moins dix communes dont un chef-lieu de canton ou, à défaut, toutes les communes d'un canton ;
- les communautés de communes à TPU dont la population est supérieure à 50.000 habitants et qui n'incluent pas de commune centre ou de commune chef lieu de département de plus de 15.000 habitants et qui exercent obligatoirement un certain nombre de compétences, notamment en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique.

Cette majoration pérennise ainsi le dispositif spécifique introduit par l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 2001 consistant à prélever 30,5 millions d'euros au profit des communautés de communes à fiscalité additionnelle sur le montant de la régularisation de la DGF 2000.

Cette majoration ne constitue toutefois pas une nouvelle garantie individuelle rendant impossible la diminution de la DGF d'un EPCI d'une année sur l'autre et neutralisant le jeu des critères individuels (potentiel fiscal et coefficient d'intégration fiscale). Il s'agit d'un mécanisme de garantie collective destiné à assurer la stabilité de la masse mise en répartition au profit des communautés de communes à fiscalité additionnelle.

• **Pour chaque communauté urbaine**, à compter du 1^{er} janvier 2003, le montant de la dotation par habitant est gelé à son niveau de 2002 et revalorisée chaque année comme la dotation forfaitaire des communes (article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales).

La dotation moyenne par habitant des communautés urbaines fixée par le Comité des finances locales s'élève, en 2002, à 81,06 euros pour les communautés urbaines à TPU et à 75,54 euros pour les communautés urbaines à fiscalité additionnelle, contre 69,65 euros pour toutes les communautés urbaines en 2001.

Compte tenu du coût croissant de l'intercommunalité lié à la création de nouveaux EPCI et à la transformation en EPCI à taxe professionnelle unique de ceux déjà existants, le Comité des finances locales a décidé, en 2002, de reconduire, comme en 2001, les dotations par habitant fixées l'année précédente, à l'exception de celles des communautés d'agglomération et des communautés de communes à taxe professionnelle unique et à DGF bonifiée pour lesquelles la loi prévoit au minimum l'indexation sur l'indice prévisionnel des prix à la consommation hors tabac (soit 1,5% en 2002).

**MONTANTS EN EUROS DE LA DGF DES EPCI
FIXES PAR LE COMITE DES FINANCES LOCALES**

(en euros)

	Dotation par habitant	Dotation totale (garanties incluses)
Communautés urbaines à TPU	81,06	382.793.931
Communautés urbaines à fiscalité additionnelle...	75,54	115.975.526
Syndicats d'agglomération nouvelle.....	42,27	30.333.822
Communautés d'agglomération	39,15	640.235.175
Communautés de communes à TPU et à DGF bonifiée	27,40	187.929.888
Communautés de communes à TPU et à DGF non bonifiée	19,70	29.887.731
Communautés de communes	16,13	264.450.394
Total		1.651.606.467

II.- La mesure proposée

Le **1° du I** du présent article modifie le premier alinéa de l'article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales, afin de prévoir que la dotation moyenne par habitant versée aux communautés d'agglomération créées ou issues de la transformation d'un établissement public de coopération intercommunale avant le 1^{er} janvier 2005 ne peut être inférieure à celui fixé à l'année précédente, supprimant ainsi la clause d'indexation minimale automatique en fonction de l'inflation.

Le **2° du I** du présent article modifie le deuxième alinéa de l'article L. 5211-29 du code précité, afin d'introduire un dispositif identique concernant l'évolution de la dotation moyenne par habitant des communautés de communes à TPU et à DGF bonifiée.

Le **3° du I** du présent article modifie le neuvième alinéa de l'article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales, afin de supprimer l'indexation minimale automatique de l'enveloppe globale de la DGF perçue, pour la deuxième année au moins dans cette catégorie, par les communautés de communes à fiscalité additionnelle, cette indexation étant jusqu'à présent fixée par référence à l'évolution de la dotation forfaitaire.

Le **II** du présent article modifie l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales, afin que le Comité des finances locales détermine, chaque année à compter du 1^{er} janvier 2003, le taux d'évolution de la dotation par habitant versée à chaque communauté urbaine, sachant que le montant par habitant doit au moins être égal à celui versé l'année précédente.

Ces quatre mesures apparaissent de nature à accroître les marges de décision du Comité des finances locales dans la répartition de la DGF entre les différentes catégories d'EPCI.

*
* *

Le **Président Pierre Méhaignerie** est intervenu pour demander le reclassement en deuxième partie de la loi de finances de l'article 30, expliquant qu'il s'agissait d'un dispositif relatif aux modalités de répartition d'une dotation d'Etat, dont l'objectif est d'accroître la marge de manœuvre du Comité des finances locales. Il a considéré qu'aussi bien l'article 31 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 que l'article 34 de la loi organique du 1^{er} août 2001, applicable à compter de 2005, l'incitaient à souhaiter le reclassement de l'article 30 en deuxième partie de la loi de finances. Il a conclu sur le fait que la suppression de cet article n'était dictée que par des motifs de pure forme.

Votre **Rapporteur général** a observé qu'effectivement l'article 30 n'avait pas d'incidence sur l'équilibre du budget.

La Commission a *supprimé* l'article 30 (**amendement n° I-47**).

Article 31

Reconduction en 2003 de la compensation de la baisse de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) pour les collectivités défavorisées, au titre des années 1999, 2000 et 2001.

Texte du projet de loi :

Au premier alinéa du 1, du 2 et du 3 du 2° bis du II de l'article 1648 B du code général des impôts, les mots : « 2001 et en 2002 » sont remplacés par les mots : « 2001, en 2002 et en 2003 ».

Exposé des motifs du projet de loi :

L'article 58 de la loi de finances pour 1999 a institué une deuxième part du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) afin de compenser, pendant les trois années d'application du contrat de croissance et de solidarité, le montant de diminution de la Dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) enregistré entre 1998 et 1999 par certaines communes et groupements défavorisés.

Le dispositif de compensation des baisses de DCTP a été reconduit pour 2000, pour les pertes enregistrées entre 1999 et 2000, et pour 2001, pour les pertes enregistrées entre 2000 et 2001. L'article 41 de la loi de finances pour 2002 a maintenu pour 2002 la compensation aux collectivités défavorisées, par le FNPTP, des baisses de DCTP intervenues en 1999, 2000 et 2001.

Il est proposé de reconduire cette compensation en 2003, au titre des années 1999, 2000 et 2001. Le coût de cette mesure s'élève, en 2003, à 188 millions €.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article vise à reconduire en 2003 la compensation des pertes, enregistrées en 1999, 2000 et 2001, de dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), due à l'application du contrat de croissance et de solidarité, versée en faveur des communes défavorisées et des établissements publics de coopération intercommunale auxquelles elles appartiennent.

I.- La législation en vigueur

A.- Le contrat de croissance et de solidarité induit une baisse du montant de la DCTP

L'article 57 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 29 décembre 1998) fixe les modalités de fonctionnement de l'enveloppe normée des concours de l'Etat aux collectivités locales dans le cadre du contrat de croissance et de solidarité, dont la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) est la variable d'ajustement.

Outre la DCTP, l'enveloppe normée est composée de douze dotations, qui évoluent en fonction soit du taux de progression de la dotation globale de

fonctionnement, de l'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat, de l'évolution de la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

Lorsque le taux d'évolution des douze dotations est supérieur à celui de l'enveloppe normée elle-même, la DCTP joue le rôle de variable d'ajustement et son montant diminue.

Dans la mesure où les principales dotations de l'enveloppe normée (notamment la DGF qui représente 70% du montant global de l'enveloppe) évoluent selon un indice prenant en compte la moitié de la progression du PIB, il est inéluctable d'effectuer un prélèvement sur la DCTP, puisque l'indexation de l'enveloppe ne tient compte que du tiers de la croissance. Ainsi, en 2003, l'application des règles de l'enveloppe normée aboutit à réduire le montant de la DCTP de 3,01%, la DCTP passant de 1,463 milliard d'euros en 2002 à 1,419 milliard d'euros en 2003.

B.- Le contrat de croissance et de solidarité a limité les baisses de DCTP pour les communes défavorisées

Le III de l'article 57 précité a introduit un dispositif spécifique en faveur des communes défavorisées permettant de plafonner les baisses de DCTP à 50% de leur baisse théorique.

Ce dispositif s'applique :

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

Les collectivités qui ne sont pas éligibles à l'une de ces dotations subissent de ce fait une baisse de DCTP supérieure à celle qu'elles auraient enregistrées en l'absence de mécanisme de « modulation », puisqu'elles supportent non seulement la baisse « de droit commun », mais aussi celle dont les collectivités « défavorisées » ont été exonérées.

Selon les informations transmises à votre Rapporteur général, la modulation de la DCTP s'est révélée particulièrement coûteuse pour les communes qui n'en ont pas bénéficié : la réduction annuelle de DCTP a été de 15% à 25%, soit une diminution de plus de 50% entre 1999 et 2002.

Il convient de relever, en outre, que la modulation des baisses de DCTP introduite par l'article 57 précité devait s'appliquer pendant les trois années du contrat de croissance et de solidarité, c'est-à-dire en 1999, 2000 et 2001.

C.- En 1999, en 2000 et en 2001, le FNPTP a compensé intégralement les pertes de DCTP enregistrées par les communes défavorisées et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre auxquels elles appartiennent

1.- Le dispositif de 1999

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1999, le Parlement a renforcé sensiblement le dispositif visant à exonérer les communes défavorisées de la baisse de DCTP induite par les mécanismes du contrat de croissance et de solidarité.

L'Assemblée nationale a ainsi considéré que les communes éligibles à la DSU et celles éligibles à la première fraction de DSR devaient être exonérées de baisse de DCTP (article 58 de la loi de finances pour 1999).

Le Sénat a estimé, quant à lui, que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre auxquels elles appartiennent devaient également être exonérés de baisse de DCTP, à hauteur de la part de leur population totale résidant dans les communes membres éligibles à la DSU ou à la DSR.

Ces nouvelles exonérations ne pouvaient être prises en charge par le mécanisme de plafonnement des baisses prévu dans le contrat de croissance et de solidarité, sauf à conduire à une baisse trop importante de la DCTP des collectivités qui ne bénéficient pas du plafonnement et des exonérations. Par conséquent, il a été choisi de **faire prendre en charge les compensations des baisses de DCTP prévues à l'article 58 de la loi de finances pour 1999 par le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP).**

L'article 58 de la loi de finances pour 1999 prévoyait enfin que les attributions du FNPTP destinées à compenser les baisses de DCTP enregistrées **entre 1998 et 1999** seraient versées pendant les trois années du contrat de croissance et de solidarité, c'est-à-dire en 1999, 2000 et 2001.

La combinaison des articles 57 et 58 de la loi de finances pour 1999 organise donc un dispositif étendu d'exonération de baisse de la DCTP :

– pour les départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimale (DFM) et les régions éligibles au Fonds de compensation des déséquilibres régionaux (FCDR), les pertes de DCTP sont réduites de moitié dans le cadre du contrat de croissance et de solidarité (article 57 de la loi de finances pour 1999) ;

– pour les communes éligibles à la DSU ou à la fraction « bourgs-centres » de la DSR (« DSR 1 »), les pertes de DCTP sont réduites de moitié dans le cadre du contrat de croissance et de solidarité (article 57), l'autre moitié étant intégralement compensée par le FNPTP (article 58) ;

– pour les ECPI à fiscalité propre comprenant au moins une commune éligible à la DSU ou la « DSR 1 » et les communes éligibles à la « DSR 2 » dont le potentiel fiscal est inférieur à 90% du potentiel fiscal moyen de leur strate démographique, les pertes de DCTP sont intégralement compensées par le FNPTP (article 58).

2.- L'extension du dispositif de 1999

L'article 63 de la loi de finances pour 2000 (n° 99-1172 du 30 décembre 1999) a mis en place un dispositif de même type pour compenser par le FNPTP les baisses de DCTP enregistrées **entre 1999 et 2000**. Cette compensation est versée pendant les deux années restantes du contrat de croissance et de solidarité, en 2000 et 2001.

L'article 83 de la loi de finances pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000) a étendu ce dispositif à la compensation des pertes de DCTP enregistrées **entre 2000 et 2001**. Cette compensation est versée en 2001.

A l'initiative du Rapporteur général de l'Assemblée nationale, l'article 41 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) a maintenu en 2002 le versement de la compensation des pertes de DCTP enregistrées entre 1998 et 2001.

En revanche, il n'a pas été prévu de compenser par le FNPTP les baisses de DCTP enregistrées entre 2001 et 2002 au motif que :

- la diminution moyenne de DCTP n'était que de 2,4% , ce qui correspond à une diminution de 1,2% pour la plupart des communes défavorisées, compte tenu de la modulation de 50% introduite par l'article 57 précité. Il faut relever ici que même limitée à 2,4%, la baisse de DCTP a conduit, pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale éligibles à la compensation versée les années précédentes, à une perte de recettes évaluées à 19,82 millions d'euros en 2002 ;

- la diminution des recettes du FNPTP, dont les ressources tirées de la fiscalité locale de France Télécom s'inscrivent en baisse, ne lui permettait pas de faire face à un nouvel alourdissement de ses charges ;

- l'attribution au FNPTP d'un surcroît de charges aurait pénalisé le Fonds national de péréquation (FNP), qui est alimenté par le solde du FNPTP.

Sur ce point, la prise en charge par le FNPTP de la compensation des baisses de DCTP, enregistrées entre 1998 et 2001, s'est traduite par un manque à gagner, en 2002, pour le FNP, de 188 millions d'euros.

Jusqu'en 2002, ce manque à gagner a été « absorbé » en partie par la bonne progression des ressources du FNPTP, qui a été notamment alimenté par une partie de la fiscalité locale de France Télécom. Au lieu de profiter entièrement au FNP, ces ressources étaient en partie détournées de leur objet pour financer la compensation des pertes de DCTP.

Désormais, la situation est différente. La filialisation de France Télécom a abouti à une réduction du produit de la fiscalité locale de France Télécom. Par conséquent, l'Assemblée nationale a estimé, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2002, que l'absence de compensation par le FNPTP des baisses de DCTP enregistrées entre 2001 et 2002, était nécessaire pour éviter de mettre en difficulté le FNP.

II.- La mesure proposée

A.- La reconduction en 2003 de la compensation versée par le FNPTP au titre des baisses de DCTP enregistrées en 1999, 2000 et 2001

Le **présent article** vise à compléter le 2° bis du II de l'article 1648 B du code général des impôts relatif aux modalités de compensation par le FNPTP des baisses de DCTP introduites par l'article 58 de la loi de finances pour 1999, afin de proroger en 2003 les versements du FNPTP au titre des baisses de DCTP intervenues en 1999, 2000 et 2001.

Les pertes de DCTP enregistrées entre 1998 et 2001 seraient donc de nouveau compensées en 2003. En revanche, le dispositif proposé ne prévoit pas de compensation des pertes de DCTP enregistrées entre 2002 et 2003.

Le coût de la compensation en 2003 de la baisse de DCTP enregistrée entre 1998 et 2001 est évalué, selon le Gouvernement, à 188 millions d'euros.

B.- Faut-il compenser les pertes de DCTP enregistrées entre 2002 et 2003 ?

Il convient, en premier lieu, de noter que la baisse de DCTP induite par les mécanismes du contrat de croissance et de solidarité s'élèvera à 3,01% entre 2002 et 2003.

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

ÉVOLUTION DE LA DCTP ENTRE 2002 ET 2003

(en millions d'euros)

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

En second lieu, la prorogation en 2003 du contrat de croissance et de solidarité proposée à l'article 29 du présent projet de loi de finances ne comporte plus la reconduction du dispositif de modulation de la baisse de DCTP introduit par l'article 57 de la loi de finances pour 1999. Autrement dit, les communes éligibles à la DSU ou à la DSR 1, les départements éligibles à la DFM et les régions éligibles au FC DR subiraient en 2003 une baisse de 5% de la DCTP et non plus de 2,5%.

En réalité, les raisons qui ont motivé hier l'absence de compensation des pertes de DCTP observés en 2002 n'ont rien perdu de leur légitimité en 2003 :

– le coût de la compensation des pertes de DCTP observés en 2003 serait compris entre 40 et 50 millions d'euros (contre 15 millions d'euros en 2002) ;

– cette compensation aurait représenté un surcroît de charges pour le FNPTP, alors que le Gouvernement, par le biais d'une dotation budgétaire de 271 millions d'euros, garantit en 2003 la stabilité de ses ressources. Cette compensation aurait pénalisé par conséquent le FNP, dont les dotations en provenance de l'Etat sont déjà en baisse de 18,1% de 2002 sur 2003.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 31 sans modification.

*
* *

Article 32

Majorations de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de la première fraction de la dotation de solidarité rurale (DSR).

Texte du projet de loi :

I. Par dérogation aux articles L. 1613-2 et L. 2334-1 du code général des collectivités territoriales, la part revenant aux communes et aux groupements au titre de la régularisation de la dotation globale de fonctionnement pour 2001 vient majorer, en 2003, les montants de la dotation de solidarité urbaine et de la première fraction de la dotation de solidarité rurale calculés conformément aux dispositions des articles L. 2234-13 et L. 2334-21 du code précité. Cette part est répartie entre ces deux dotations en proportion de leurs montants respectifs lors de la précédente répartition.

II. La dotation de solidarité urbaine et la première fraction de la dotation de solidarité rurale sont en outre majorées respectivement, au titre de 2003, de 33 millions d'euros et 4 millions d'euros.

III. Les majorations prévues au I et II ne sont pas prises en compte dans le montant de la dotation globale de fonctionnement pour 2003 pour l'application du I et du II de l'article 57 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998).

Exposé des motifs du projet de loi :

En 2003, la dotation globale de fonctionnement (DGF) augmentera de 2,29%.

Cette augmentation assure une importante progression de l'enveloppe ainsi allouée aux départements et aux communes. Toutefois, s'agissant des communes, en dépit de cette progression significative, la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale baisseraient chacune, en l'absence d'abondements externes, d'environ 20%, en raison de l'incidence sur ces dotations de l'augmentation attendue de la dotation d'intercommunalité au sein de la DGF.

Afin d'assurer à ces dotations de péréquation communales une stabilité en 2003, et à l'instar de ce qui a été fait en 2001 au profit de la DGF des communautés de communes à fiscalité additionnelle, laquelle avait été majorée d'une quote-part de la régularisation de la DGF pour 2000, il est proposé de leur affecter le montant revenant aux communes et à leurs groupements au titre de la régularisation de la dotation globale de fonctionnement pour 2001, soit 100 millions €. Chacune des deux dotations se verrait affecter une quote-part proportionnelle au montant atteint par la dotation en 2002, ce qui conduirait à majorer la dotation de solidarité urbaine de 83 millions € et la première fraction de la dotation de solidarité rurale de 17 millions €.

Les départements et la région Île-de-France conserveraient la quote-part leur revenant, pour un montant de 36 millions €.

Ces abondements s'avérant cependant insuffisants pour atteindre l'objectif de stabilisation des dotations de péréquation, il est nécessaire de les compléter par des abondements exceptionnels de l'État, pour un montant total de 37 millions €.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article vise à majorer de 116 millions d'euros la dotation de solidarité urbaine et de 21 millions d'euros la fraction « bourgs-centre » de la dotation de solidarité rurale par le biais, d'une part, de l'affectation d'une quote-part de la régularisation de la dotation globale de fonctionnement pour 2001 à hauteur de 100 millions d'euros et, d'autre part, d'abondements externes à hauteur de 37 millions d'euros.

I.- La législation en vigueur

A.- Les dotations de solidarité

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

1.- 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 2002, 692 communes de plus de 10.000 habitants, représentant 22,7 millions d'habitants, et 104 communes de 5.000 à 9.999 habitants, représentant 732.957 habitants, ont bénéficié des crédits mis en répartition au titre de la DSU. La dotation moyenne par habitant, hors garantie, s'est élevée, en 2002, à 24,17 euros dans les deux cas précités.

Les crédits alloués à la DSU se sont montés, en 2002, à 592,7 millions d'euros, en progression de 3,04% par rapport à 2001.

2.- 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 2002, 4.036 communes regroupant 0,4 million d'habitants ont reçu des attributions au titre de la DSR 1. L'attribution moyenne par habitant s'établissait à 11,61 euros ;

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

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

II.- Des contraintes de financement

A.- Les règles de répartition de la DGF

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

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 locales et à leurs établissements publics les charges qu'ils supportent au titre des agents mis à la disposition d'une organisation syndicale en application de l'article 100 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 (article L. 1613-5 du CGCT) ;

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

Après imputation de ces trois prélèvements, le solde est réparti entre la DGF des communes et groupements, d'une part, et la DGF des départements, d'autre part, ces deux enveloppes de crédits progressant de façon identique, conformément à l'article 42 de la loi du 29 novembre 1985. Il en résulte que, 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 près ⁽¹⁾.

(1) Ces deux exceptions concernent :

– le transfert, au bénéfice des dotations de solidarité urbaine (DSU) et rurale (DSR) versées à compter de 1996 aux communes ainsi qu'au bénéfice de la dotation de fonctionnement minimale (DFM) des départements défavorisés, du montant provenant de la réduction progressive de la DGF attribuée à la région Ile-de-France, en application de l'article L. 4414-6 du code général des collectivités territoriales. La DGF de la région Ile-de-France est ainsi minorée de 18.293.882 euros chaque année. Les sommes dégagées abondent pour un tiers la DSU, la DSR et la DFM ;

– en application de la loi du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle, un mouvement de transfert financier de la DGF des communes vers la DGF des départements a été mis en œuvre sur les exercices 2000 à 2002. Ce transfert financier entre les communes et les départements a consisté en un prélèvement sur la dotation forfaitaire des communes et, s'il y a lieu, sur le produit de la fiscalité directe locale. La somme des prélèvements effectués sur l'ensemble des communes du département est venu s'ajouter à la DGF du département.

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

• **Première composante de la DGF : la dotation forfaitaire**

Cette dotation, attribuée à l'ensemble des communes, progresse d'un taux, fixé par le comité des finances locales, compris entre 50% et 55% du taux de croissance des ressources totales de la DGF.

• **Seconde composante de la DGF : la dotation d'aménagement**

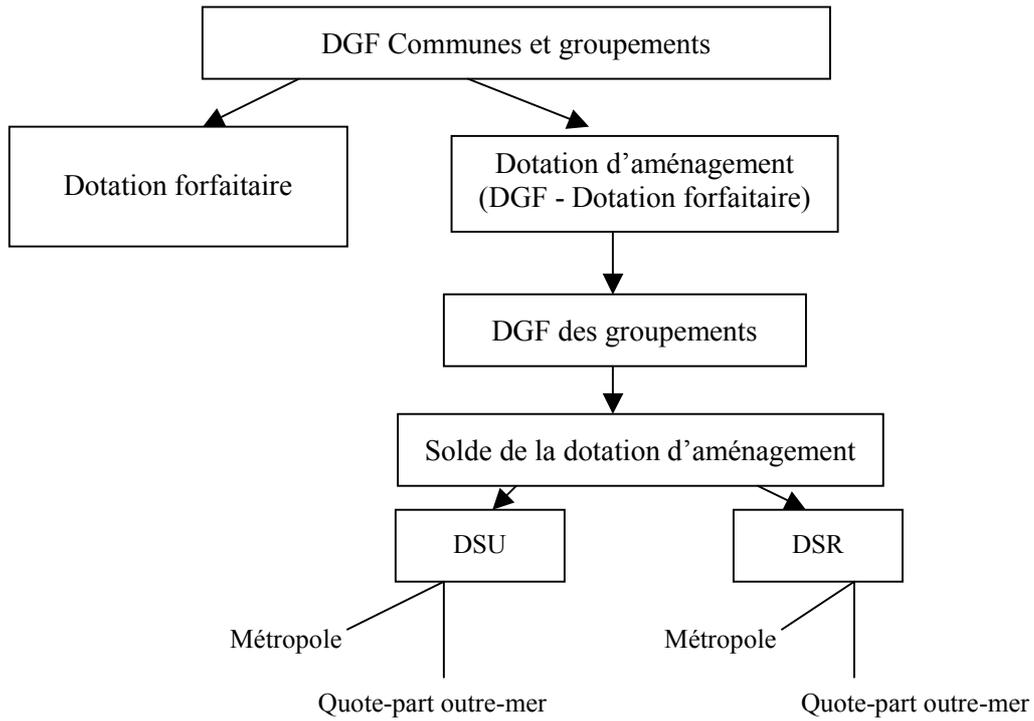
Cette dotation répond à un objectif de solidarité nationale en faveur de l'intercommunalité et des communes défavorisées ou devant faire face à des charges très importantes. Elle est donc attribuée aux groupements de communes et aux communes défavorisées et est égale à la différence entre l'ensemble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

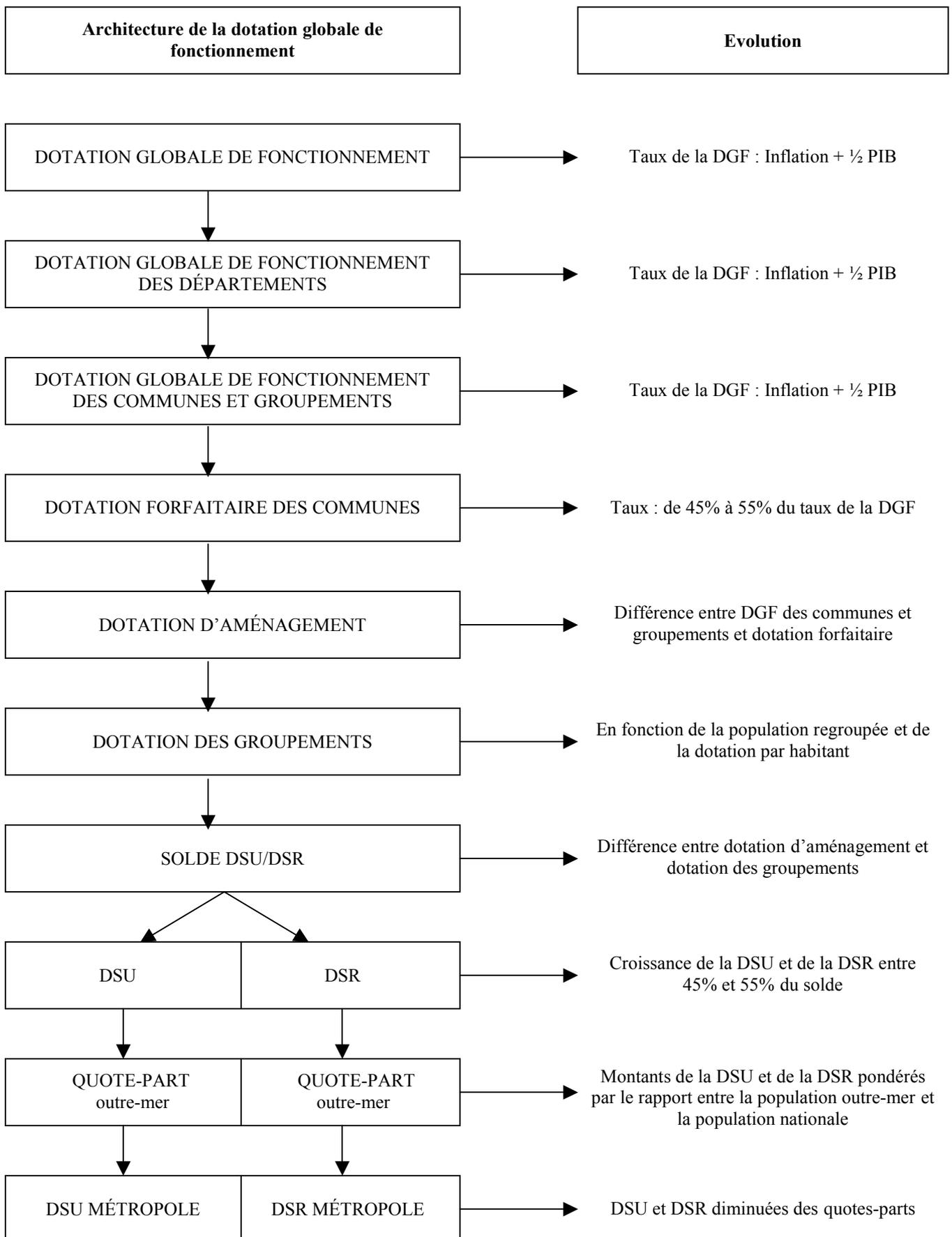
- la dotation d'intercommunalité,
- la dotation de solidarité urbaine (DSU),
- la dotation de solidarité rurale (DSR).

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

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

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





B.- Le recours à des financements externes

1.- Le poids de la dotation forfaitaire

Ce rapide rappel des règles de répartition de la DGF permet de comprendre que le montant des sommes disponibles pour la DSU et la DSR dépend, d'une part, de l'indexation de la masse globale de la DGF, et, d'autre part, des montants destinés à la dotation forfaitaire et à la dotation des groupements.

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

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

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

Source : Direction générale des collectivités territoriales.

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

2.- La montée en puissance de l'intercommunalité

Mais c'est surtout le poids croissant des crédits consacrés au financement de l'intercommunalité qui a pesé sur les montants destinés aux dotations de solidarité.

Depuis 1996, à l'exception des années 1999 et 2000, la part de la DSU et de la DSR dans la dotation d'aménagement se situe aux alentours de 40%, en légère diminution depuis 1996 :

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

(en millions d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Dotation d'aménagement	1.230,0	1.296,0	1.368,0	1.545,0	1.588,0 ^(a)	1.769,0	2.369,0 ^(c)
Dotation d'intercommunalité	710,6	765,1	813,3	854,3	910,9	1.061,0 ^(b)	1.652,0 ^(d)
Solde pour la DSU et la DSR	519,03	531,3	561,8	695,5	676,9	708,3	742,8
Part de la DSU et de la DSR dans le total (en %).....	42,2%	41%	41,1%	45%	45%	40%	31,4%

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

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

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

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

Source : Direction générale des collectivités locales.

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

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

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

(en pourcentage)

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

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

3.- Le recours à des abondements de la DSU et de la DSR « externes »

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

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

a) Les abondements de la DSU

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

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

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

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

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

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

Ces abondements, ou « contributions » dans le langage de l'administration, représentent, depuis 2000, autour de 30% du montant total de la DSU, comme en témoigne le tableau ci-dessous.

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

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

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

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

Toutefois, ce taux de progression de plus 83% s'explique surtout par la très bonne année pour la DSU qu'a constitué l'exercice 1999, au cours duquel la DSU a bénéficié à la fois d'un abondement (76,22 millions d'euros), de la stagnation du montant de la dotation d'intercommunalité et d'un bon taux de progression global de la DG F.

TAUX D'ÉVOLUTION DE LA DSU

(en pourcentage)

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

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

b) Les abondements de la DSR

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

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

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

– l'article 46 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) a majoré la DSR 1 ⁽²⁾ de 22,867 millions d'euros ;

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

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA DSR

(en millions d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
DSR 1 en base	71,572	73,884	77,641	90,392	90,075	93,952	98,394
Abondements exceptionnels de la DSR 1.....	0	0	0	0	22,867	22,867	22,867
Total de la DSR 1 ouverte en LFI	71,572	73,884	77,641	90,392	112,942	116,819	121,261
DSR 2 en base	157,685	166,802	181,919	232,923	230,319	245,826	263,595
Abondements exceptionnels de la DSR 2.....	0	0	0	0	0	0	0
Total de la DSR 2 ouverte en LFI	157,685	166,802	181,919	232,923	230,319	245,826	263,595
Total DSR en base.....	229,257	240,686	259,560	323,314	320,394	339,778	361,990
Total abondements DSR 1 et DSR 2.	0	0	0	0	22,867	22,867	22,867
Quote-part outre-mer de la DSR	9,172	9,379	10,299	12,829	13,480	14,296	15,230
Total DSR ouverte en LFI.....	238,429	250,065	269,859	336,143	356,741	376,941	400,087

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

(1) 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.

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

**PART DES CONTRIBUTIONS
DANS LE TOTAL DES CREDITS DE LA DSR**

(en millions d'euros)

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

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

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

TAUX D'ÉVOLUTION DE LA DSR

(en pourcentage)

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

Il convient cependant de noter que les montants de la DSU et de la DSR restent marginaux par rapport à celui de la dotation forfaitaire des communes. Ces deux dotations de solidarité représentent moins de 6% du total de la DGF des communes. Le tableau ci-dessous montre cependant que la pratique des abondements a permis de réduire légèrement l'écart entre la dotation forfaitaire et

les sommes consacrées à la péréquation. Alors qu'en 1996 le montant de la dotation forfaitaire était près de vingt-deux fois supérieur à celui des dotations de péréquation, il ne leur est plus que seize fois supérieur en 2002.

PART DE LA DSU ET DE LA DSR DANS LE TOTAL DE LA DGF

(en millions d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
DGF des communes (hors abondements exceptionnels).....	12.403,93	12.519,60	12.653,68	12.987,12	13.046,29	13.368,05	13.367,36
Dotation forfaitaire.....	11.884,49	11.988,26	12.099,80	12.296,45	12.400,16 ^(a)	12.659,81 ^(a)	12.958,87 ^(a)
DSU (avec contributions).....	323,289	330,058	346,798	426,457	422,328	445,662	470,764
DSR (avec contributions RIF) ..	223,184	228,722	242,418	302,604	294,237	308,339	323,887
Part DSU DSR dans la DGF des communes (en %).....	4,41%	4,46%	4,66%	5,61%	5,49%	5,64%	5,94%
DSU + DSR / dotation forfaitaire	4,60%	4,66%	4,87%	5,93%	5,78%	5,96%	6,13%

(a) Avant prélèvement opéré au titre de la suppression des contingents communaux d'aide sociale réintégré dans la dotation globale de fonctionnement des départements.

III.- La mesure proposée

A.- L'utilisation de la régulation de la DGF pour 2001

1.- La régularisation positive de la DGF pour 2001

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

Le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour 2001 est donc calculé en appliquant au montant de la dotation globale de fonctionnement définitive pour 2000, un indice égal à la somme du taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages hors tabac de 2001 et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de 2000 sous réserve que ce dernier soit positif.

L'article L. 1613-2 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'à compter de 1996, il est procédé, avant le 31 juillet, à la régularisation de la DGF afférente à l'exercice précédent. Cette régularisation intervient lorsque l'indice, calculé sur la base du taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages hors tabac relatif à cet exercice (2001) et sur la base du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume relatif à l'exercice précédent

(2000), tels qu'ils sont constatés à cette date, appliqué au montant de la dernière dotation définitive connue (2000), entraîne un produit différent du montant prévisionnel de la DGF inscrite en loi de finances. Tel est le cas pour la DGF de 2001.

L'indice d'évolution de la DGF pour 2001 est en effet de + 1,6% au titre de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages hors tabac pour 2001 (contre + 1,2% en loi de finances pour 2001), auquel s'ajoute + $\frac{1}{2} \times 3,8\%$ au titre du produit intérieur brut en volume relatif à l'année 2000 (contre 3,4% en loi de finances pour 2001).

Dans ces conditions, l'indice d'évolution définitif de la DGF pour 2001 est donc de + 3,5% [$1,6\% + (3,8\%/2)$], et non + 2,9% comme prévu en loi de finances initiale pour 2001.

Cet indice s'applique au montant définit de la DGF pour 2000, arrêté à 17.058,620 millions d'euros par le Comité des finances locales dans sa séance du 12 juillet 2001. Ce montant correspond au montant ouvert en loi de finances initiale pour 2000, augmenté de 157.260 millions d'euros au titre de la régularisation de l'année 2000.

Le montant définitif de la DGF pour 2001 s'établit donc à :

$$17.058,620 \times 1,035 = 17.665,672 \text{ millions d'euros.}$$

En loi de finances 2001 a été en effet ouvert, au titre de la DGF, un montant de 17.519,253 millions d'euros ⁽¹⁾. Comparé au montant ouvert en loi de finances pour 2001, la DGF définitive pour 2001 fait apparaître un montant supérieur de 136.419 millions d'euros ⁽²⁾, entraînant une régularisation positive d'égal montant.

Ce montant fait donc apparaître, pour la seconde année consécutive, une régularisation positive de la DGF en 2001, d'un montant de 136,419 millions d'euros.

2.- Le mode de répartition de la régularisation de la DGF

Les modalités de répartition de la régularisation de la DGF sont fixées aux articles L. 1613-2 et L. 2334-1 du code général des collectivités territoriales.

Si cette régularisation est positive, l'article L. 2334-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que son montant est réparti entre les bénéficiaires de la DGF, proportionnellement aux attributions perçues par les collectivités locales au

(1) Avant imputation de la régularisation négative de la DGF 1999 (-146.326 millions d'euros), de la majoration exceptionnelle de 76.225 millions d'euros de la DSU, prévue par l'article 59 de la loi de finances pour 1999, de la majoration supplémentaire de 53.357 millions d'euros prévue par l'article 44 de la loi de finances pour 2001, de la majoration exceptionnelle de 22.867 millions d'euros de la DSR prévue par ce même article et du concours particulier de 182.939 millions d'euros prévu en faveur des communautés d'agglomération.

(2) 17.655,672 millions d'euros - 17.519,253 millions d'euros.

titre de la dotation initiale de l'année à laquelle cette régularisation correspond. L'article précité ne précise cependant pas l'année de son versement.

Si cette régularisation est négative, elle est imputée sur la DGF du plus prochain exercice.

3.- L'antécédent de l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 2001

Par dérogation aux dispositions précitées, l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 2001 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) introduit à l'initiative de notre collègue Augustin Bonrepaux, a opéré un prélèvement de 30,5 millions d'euros sur la régularisation de la DGF pour 2000 (157,17 millions d'euros) au profit des communautés de communes à fiscalité additionnelle.

Ce montant a été versé en 2001.

On rappellera que cette mesure visait à répondre à une situation ponctuelle et précise : la baisse, en 2001, du montant des attributions de DGF aux communautés de communes à fiscalité additionnelle, imputable à la diminution du nombre de membres de cette catégorie.

Entre 2000 et 2001, soixante-quatre communautés de communes à fiscalité additionnelle, en effet, ont quitté cette catégorie. Ces soixante-quatre communautés de communes, plutôt plus riches et moins intégrées que les autres, généraient un *bonus* de DGF à répartir à l'ensemble des communautés de communes de la catégorie. Leur transformation a donc généré une baisse du potentiel fiscal moyen de 4% et une hausse du coefficient d'intégration fiscal moyen de près de 20% de l'ensemble des communautés de commune à fiscalité additionnelle en 2001.

Le dispositif introduit par l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 2001 visait donc à compenser intégralement les baisses de DGF provoquées par la modification de la composition de la catégorie des communautés de communes à fiscalité additionnelle.

B.- Des abondements significatifs

Le I du présent article vise à prélever 100 millions d'euros sur le montant de la régularisation de la DGF pour 2001, d'un montant total de 136 millions d'euros. Ce prélèvement serait versé, non pas aux communes et aux groupements, mais viendraient abonder en 2003 la DSU et la fraction bourg-centre de la DSR à hauteur, respectivement, de 83 millions d'euros et de 17 millions d'euros.

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

La quote-part de la régularisation, pour un montant de 36 millions d'euros, de la DGF 2001 revenant aux départements et à la région Ile-de-France, ne fait l'objet d'aucun prélèvement et devrait faire l'objet d'une ouverture de crédits dans le cadre du projet de loi de finances rectificatif pour 2002.

Le **II** du présent article propose de majorer, au titre de 2003, les montants de la DSU et de la fraction « bourg-centre » de la DSR à hauteur respectivement de 33 millions d'euros et 4 millions d'euros.

Le **III** du présent article précise que les majorations prévues au I et II ne sont pas prise en compte dans le calcul de l'enveloppe normée, afin de ne pas diminuer à due concurrence le montant de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), variable d'ajustement du contrat de croissance et de solidarité liant l'Etat aux collectivités locales.

Ces différents abondements permettront de stabiliser en 2003 les montants des crédits ouverts au titre de la DSU et de la fraction bourg-centre de la DSR.

En l'absence d'abondements exceptionnels de la DSU et de la fraction bourg-centre de la DSR ⁽¹⁾, et selon les informations recueillies par votre Rapporteur général :

– le montant de la DSU se monterait en 2003 à 488 millions d'euros, contre 592,7 millions d'euros en 2002, soit une baisse de près de 18% ;

– tandis que le montant de la fraction bourg-centre de la DSR s'élèverait à 101,5 millions d'euros, contre 121,3 millions d'euros en 2002, soit une baisse de plus de 16%.

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

*
* *

M. Augustin Bonrepaux a fait part de son désaccord avec le mécanisme proposé par l'article, dans la mesure où les majorations de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de la première fraction de la dotation de solidarité rurale (DSR) étaient imputables à un prélèvement à hauteur de 15,24 millions d'euros sur le montant de la régularisation de la DGF pour 2001. Les années précédentes, la croissance de ces dotations trouvait son origine dans les crédits budgétaires proposés par le Gouvernement.

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

Votre **Rapporteur général** a considéré que l'article 32 manifestait l'attachement du Gouvernement au maintien des dotations de péréquation, et ce dans une situation budgétaire délicate. Il a observé que la majoration de la dotation de solidarité rurale ne portait que sur la fraction bourg-centre de cette dotation et que la mesure proposée par le Gouvernement permettrait sans doute une légère hausse des dotations de solidarité.

M. Augustin Bonrepaux a considéré que les situations présente et passée n'étaient pas comparables et que la préparation du budget 2003 permettait de trouver des recettes nouvelles, sans recourir à un prélèvement sur le montant de la régularisation de la DGF pour 2001, qui constitue selon lui une véritable manipulation.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel présenté par votre **Rapporteur général (amendement n° I-48)**.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 32 ainsi modifié.

*
* *

Article additionnel après l'article 32

Versement direct aux communes du produit des contraventions relevées par les agents de la police municipale en matière de circulation routière.

Texte de l'article additionnel :

I. L'article L. 2334-24 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Par dérogation aux dispositions du premier alinéa, les communes dotées d'une police municipale perçoivent directement le produit des contraventions relevées par leurs agents dans le cadre du deuxième alinéa de l'article L. 2212-5. »

II. Les pertes de recettes de l'État sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Observations et décision de la Commission :

La Commission a examiné deux amendements présentés par MM. Marc Laffineur et Charles de Courson tendant respectivement à affecter directement, aux communes disposant d'une police municipale, le produit des contraventions relevées par les agents de police municipale et à reverser l'essentiel du produit de ces amendes aux collectivités territoriales.

Les compétences des polices municipales sont définies aux articles L. 2212-1 à L. 2212-9 du code général des collectivités territoriales.

La police municipale a pour tâche d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publique (article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales). A cette fin, les agents de police municipale sont chargés d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire dans les domaines précités, de constater par procès-verbaux les contraventions auxdits arrêtés, ainsi que de constater par procès-verbaux les contraventions aux dispositions du code de la route dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat (article L. 2212-5 du code général des collectivités territoriales).

Seules les amendes en matière de circulation routière, recouvrées spontanément, sont reversées aux collectivités locales et ce, par le biais d'un prélèvement sur recettes de l'Etat au profit des collectivités locales.

Le reversement du produit des amendes précitées aux collectivités locales a été introduit par l'article 10 de la loi de finances rectificative pour 1978 (n°78-1240 du 29 décembre 1978). Il s'effectue selon les règles de répartition fixées aux articles R. 2334-10 à R. 2334-12 du code général des collectivités territoriales.

Les sommes mises en répartition à ce titre et versées annuellement aux collectivités locales correspondent au produit effectivement recouvré au cours de chaque exercice. A cet effet, un crédit d'un montant prévisionnel est inscrit en loi de finances initiale de l'année en cours et un ajustement est effectué en loi de finances rectificative de l'année suivante pour tenir compte du produit réellement encaissé.

Le montant mis en répartition au titre d'une année n correspond au montant inscrit en loi de finances de l'année n calculé à partir d'une estimation du produit des amendes à recouvrer, abondé ou réduit, selon le cas, de la différence entre le produit des amendes effectivement encaissé au cours de la pénultième année (soit en n - 2) et le montant initialement inscrit en loi de finances pour la même année n - 2. Par ailleurs, le montant des éventuelles rectifications dues à des erreurs de recensement est imputé sur la masse à répartir.

La répartition de la masse est proportionnelle au nombre de contraventions à la police de la circulation constatées l'année précédente sur le territoire de chacune des collectivités bénéficiaires. Elle incombe au Comité des finances locales (articles L. 2334-24 et L. 2334-25 du code général des collectivités territoriales).

Les attributions revenant aux communes et groupements de communes de plus de 10.000 habitants leur sont versées directement⁽¹⁾. Les sommes correspondant aux communes et groupements de communes de moins de 10.000 habitants sont réparties par les conseils généraux qui établissent la liste des bénéficiaires, les préfets, ordonnateurs secondaires, prenant les arrêtés attributifs correspondants.

En revanche, les amendes établies par les agents de la police municipale suite à une infraction à l'ordre public et recouvrées spontanément, ainsi que

(1) En application de l'article R. 4414-1 du code général des collectivités territoriales, la part du produit revenant à la région Ile-de-France est réparti de façon spécifique : 25% de cette part revient aux communes d'Ile-de-France, 25% est versé à la région Ile-de-France et 50% est attribué aux syndicats des transports d'Ile-de-France.

l'ensemble des amendes forfaitaires majorées, quel que soit le fondement sur lequel elles ont été établies, sont versées exclusivement au budget de l'Etat (ligne 313).

Comme la Cour des comptes le souligne dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000, « *pour justifier la différence de traitement entre les amendes forfaitaires simples, donnant lieu à répartition au profit des collectivités locales, et les amendes forfaitaires majorées qui ne font pas l'objet d'un reversement, le ministère des finances s'appuie sur les dispositions du second alinéa de l'article 529-2 du code de procédure pénale. Celui-ci précise que l'amende forfaitaire majorée est recouvrée au profit du Trésor public en vertu d'un titre rendu exécutoire par le Trésor public, contrairement aux amendes forfaitaires simples, qui, payées spontanément, ne font pas l'objet d'un titre exécutoire.* »

La Cour considère que cette interprétation littérale n'est pas fondée car « *elle introduit une distinction au sein d'une même catégorie de recettes prévues dans le code des communes et recouvrées par le Trésor public.* » C'est pourquoi la Cour considère que l'ensemble du produit des amendes forfaitaires de la circulation, qu'elles soient ou non recouvrées spontanément, devrait être reversé aux collectivités locales.

S'agissant des enjeux financiers, il convient de préciser que le produit des amendes de police relatives à la circulation routière est évalué, dans le présent projet de loi de finances, à 368 millions d'euros, les montants perçus en 2002 étant de 214,4 millions d'euros.

En revanche, la ligne 313 relative au produit des autres amendes et condamnations pécuniaires s'élèvera, en 2003, à 490 millions d'euros, les montants perçus en 2002 s'élevant à 335,3 millions d'euros. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général auprès du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, il serait, au sein de ces 490 millions d'euros, impossible d'isoler les amendes forfaitaires majorées résultant d'une infraction à la circulation routière ou les amendes forfaitaires simples émises à l'encontre des contrevenants à l'ordre public.

Le présent amendement ne concerne que les seules amendes de circulation routière recouvrées spontanément (ligne 312 du budget général). Il vise à permettre le recouvrement directement par les communes, lorsqu'elles sont dotées d'une police municipale, supprimant ainsi la procédure actuellement en vigueur d'un reversement par le biais d'un prélèvement sur recettes.

En l'état actuel des informations de votre Rapporteur général, la mise en œuvre du dispositif proposé soulèverait des difficultés, l'administration n'étant pas en mesure d'assurer une « traçabilité » des amendes et de les distinguer selon le lieu de leur recouvrement.

*

*

*

M. Marc Laffineur a rappelé que le produit des amendes était réparti forfaitairement entre les collectivités au prorata des contraventions remises, et il a souhaité l'attribution directe aux communes du produit des contraventions dressées par les agents de police municipale.

Votre **Rapporteur général** a indiqué que cette mesure était impossible à mettre en œuvre car, il n'était pas encore possible, en l'état des techniques, de distinguer les amendes selon le lieu de leur recouvrement.

M. Marc Laffineur a rappelé que les contraventions subissaient un traitement différent selon qu'elles faisaient l'objet d'un recours amiable ou contentieux. Il a souhaité un engagement du Gouvernement à rendre possible la réforme qu'il propose au moyen d'une amélioration des outils informatiques.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a estimé que les communes sans police d'Etat, mais dotées d'une police municipale, devraient pouvoir bénéficier du produit des amendes de police.

M. Hervé Mariton a fait valoir que l'absence de codification des amendes en fonction du lieu ne devait pas être insurmontable. Il semble également peu vraisemblable que l'Etat ne puisse pas opérer de distinction entre les amendes selon le lieu où elles sont recouvrées. Enfin, l'affectation à l'Etat des amendes forfaitaires, qu'elles soient simples ou majorées (pour un montant total de 1 milliard d'euros), paraît ne reposer sur aucun fondement légal.

M. Daniel Garrigue a souligné que des transferts de charges de l'Etat vers les communes ont d'ores et déjà été effectués par voie réglementaire : en matière de fabrication des carnets de contraventions par exemple, la charge a été dévolue aux communes sans aucune concertation.

M. Charles de Courson a précisé que la Cour des comptes avait mis en exergue le fait que le produit des amendes forfaitaires majorées est versé au budget de l'Etat en absence de toute base légale. C'est pourquoi il avait déposé un amendement en loi de règlement visant à en tirer les conséquences sur les comptes de l'Etat et à reverser, notamment aux départements, le produit des amendes forfaitaires majorées.

Votre **Rapporteur général** a souligné que l'impossibilité d'opérer une distinction entre les amendes selon le lieu où elles sont recouvrées devra être résolue et que le ministre sera appelé à préciser le temps nécessaire à la résorption de cette difficulté. S'agissant de l'amendement de M. Charles de Courson, visant à reverser aux collectivités locales le produit des amendes forfaitaires majorées émises à l'encontre des contrevenants aux règles de la sécurité routière, il n'est pas applicable car il n'est pas possible d'isoler ces dernières au sein de la catégorie des amendes forfaitaires majorées.

De plus, l'ensemble des amendes forfaitaires majorées représente un montant annuel de 470 millions d'euros : l'application de l'amendement à cet ensemble aurait pour effet d'accroître le déficit de 470 millions d'euros.

M. Marc Laffineur a indiqué que l'amendement qu'il présentait n'avait pas d'influence sur les recettes des communes ; il s'agit simplement de changer les méthodes selon lesquelles l'Etat procède au reversement du produit des amendes et d'inviter le Gouvernement à donner des réponses précises.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a ajouté que les éclaircissements demandés seraient obtenus grâce au vote de cet amendement.

L'amendement de M. Charles de Courson a été retiré.

L'amendement de M. Marc Laffineur a été *adopté* (**amendement n° I-49**).

*
* *

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Didier Migaud, tendant à rendre éligible au Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) les dommages directement causés par les intempéries survenues en 2002 et reconnues catastrophes naturelles.

Votre **Rapporteur général** s'est déclaré d'accord avec l'amendement, sous réserve que sa portée soit précisée par la mention des dates des tempêtes visées.

M. Hervé Mariton s'est interrogé sur l'intérêt de cette précision, compte tenu de la fréquence croissante des catastrophes naturelles.

M. Didier Migaud n'a pas souhaité préciser les dates, expliquant que, l'état de catastrophe naturelle étant constaté en Conseil des ministres, cette formalité constituait une circonstance permettant de délimiter strictement le champ de la mesure proposée. Il a indiqué qu'il avait supprimé la référence à des dates et à des lieux géographiques précis figurant dans une version antérieure de l'amendement, sur demande de votre Rapporteur général.

Votre **Rapporteur général** a rappelé que l'amendement présenté s'inspirait du dispositif mis en œuvre lors des tempêtes de l'année 1999, pour lequel l'éligibilité au FCTVA avait été conditionnée par la référence aux dates précises des tempêtes.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

*
* *

Article 33

Évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes.

Texte du projet de loi :

Le montant du prélèvement effectué sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget des Communautés européennes est évalué pour l'exercice 2003 à 15,8 milliards d'euros.

Exposé des motifs du projet de loi :

La contribution au budget des Communautés européennes due par la France en 2003 est évaluée à 15,8 milliards €.

Cette contribution, qui prend la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'État, est composée de différentes « ressources propres » dues par la France conformément à la décision du Conseil de l'Union européenne n° 2000/597/CE, Euratom du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres des Communautés européennes, dont l'approbation a été autorisée par le Parlement (loi du 21 décembre 2001).

L'estimation du montant du prélèvement est d'abord fondée sur les dernières données connues, tant en matière de dépenses que de recettes communautaires pour 2003, telles qu'elles résultent de l'adoption en première lecture du projet de budget communautaire pour 2003 par le Conseil de l'Union européenne, au mois de juillet 2002. Cette estimation repose également sur une prévision relative au solde excédentaire de l'exercice 2002 qui sera reporté en 2003 et viendra donc diminuer le montant de la contribution due par chaque État membre.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de déterminer le montant du prélèvement sur recettes de l'Etat opéré au profit du budget communautaire. En 2003, il s'élèverait à **15,8 milliards d'euros**, soit 6,34% du total des recettes fiscales nettes du budget général. Si ce montant est inférieur de 1,07 milliard d'euros (- 6,3%) aux prévisions de la loi de finance initiale pour 2002, il dépasse de 1,176 milliard d'euros (+ 8,0%) l'évaluation révisée pour 2002.

L'effort financier consenti par la France en faveur des Communautés européennes s'est considérablement renforcé depuis une dizaine d'années. Le prélèvement sur recettes a en effet doublé depuis 1990, et sa relative stabilité constatée entre 2000 et 2002 (14,660 milliards d'euros en 2000, 14,500 milliards d'euros en 2001 et 14,624 milliards d'euros en 2002) ne doit être attribuée qu'aux retards dans la mise en œuvre de la nouvelle programmation des fonds structurels et des aides de préadhésion en faveur des Etats candidats à l'entrée dans l'Union européenne. Il convient à cet égard de rappeler que les perspectives financières définies par l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999, qui encadrent les évolutions du budget communautaire, autorisent une croissance de 16% en volume des plafonds des crédits pour paiements sur la période 2000-2006, reposant sur l'hypothèse d'un élargissement à six pays dès 2002.

Pour autant, la progression de 8% du prélèvement sur recettes par rapport à l'exécution 2002 ne résulte qu'en partie de la croissance des crédits pour paiement du budget communautaire. Le projet de budget pour 2003, adopté par le Conseil de l'Union en première lecture le 19 juillet 2002, prévoit une progression modérée de

1,4% des crédits pour paiements par rapport au budget pour 2002 (budgets rectificatifs et supplémentaires (BRS) n° 1 à 3/2002 inclus).

Plus fondamentalement, l'ampleur de la progression du prélèvement sur recettes, initialement prévue pour 2002 mais reportée en raison d'un solde excédentaire de l'exercice 2001 très supérieur à la prévision faite lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2002, est due à la mise en œuvre, en 2002, de la décision 2000/597/CE, EURATOM du Conseil de l'Union du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres des Communautés, qui se traduit par une hausse du taux de contribution de la France au budget communautaire.

Il convient donc, dans un premier temps, d'examiner les modifications apportées par le Conseil à l'avant-projet de budget présenté par la Commission européenne, lequel avait fait l'objet d'un rapport de votre Rapporteur général ⁽¹⁾ et d'une résolution adoptée, le 25 juillet 2002, par l'Assemblée nationale (T.A. n° 20).

I.- Un projet de budget communautaire prévoyant une progression modérée et équilibrée des crédits

A.- Un projet de budget rigoureux

La détermination du montant du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes n'intervient qu'aux premiers stades de la procédure budgétaire communautaire, dont le calendrier en 2002 est le suivant :

- 30 avril 2002 : adoption de l'avant-projet de budget par la Commission ;
- 19 juillet 2002 : adoption du projet de budget en première lecture par le Conseil ;
- 23/26 septembre 2002 : examen du projet de budget par le Parlement européen en séance plénière ;
- 21/24 octobre 2002 : adoption du projet de budget en première lecture par le Parlement européen ;
- 25 novembre 2002 : adoption du projet de budget en seconde lecture par le Conseil ;
- 16/19 décembre 2002 : arrêt définitif du budget par le Président du Parlement européen après la seconde lecture du Parlement.

En pratique cependant, le projet de budget adopté par le Conseil en première lecture constitue une base pertinente pour évaluer le montant des crédits

(1) Rapport n° 54 sur la proposition de résolution n° 27 de M. René André, Rapporteur de la délégation pour l'Union européenne (rapport n° 26) sur l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 2003 (n° E 2030).

pour paiements du budget définitif. En effet, son examen est précédé d'une réunion de concertation avec le Parlement européen qui permet aux autorités budgétaires de s'accorder sur les grandes évolutions des dépenses. Par ailleurs, le Conseil dispose du dernier mot sur les dépenses obligatoires (43% du total des crédits pour paiements du budget communautaire), sous réserve du rejet de l'ensemble du budget par la majorité des membres et les deux tiers des suffrages exprimés du Parlement européen. De fait, en 2001 et 2002, l'écart entre le projet de budget adopté en première lecture par le Conseil et le budget arrêté par le Président du Parlement s'est révélé en moyenne inférieur à 0,06% pour les crédits pour paiements et 0,4% pour les crédits pour engagements.

- L'avant-projet de budget pour 2003 présenté par la Commission prévoyait une progression modérée des crédits pour paiements (+ 2,7% par rapport au budget 2002 contre 5,6% dans l'avant-projet de budget pour 2002) et des crédits pour engagements (+ 1,7% contre 3,5% un an plus tôt). Le total des premiers s'établissait par conséquent à 98,218 milliards d'euros et celui des seconds à 100,007 milliards d'euros.

La relative maîtrise des crédits pour paiements, dont le montant détermine *in fine* les contributions des Etats membres, doit cependant être relativisée, dans la mesure où elle résultait en partie de facteurs indépendants de la volonté de la Commission. Conformément à la réforme de la PAC adoptée par le Conseil européen à Berlin en mars 1999, la croissance des dépenses agricoles est freinée en 2003 après trois années de forte progression. Concomitamment, les moyens consacrés aux épidémies animales peuvent être réduits tandis que la réserve monétaire disparaît.

En outre, cette croissance modérée des crédits pour paiements masquait mal de profonds déséquilibres dans la répartition des crédits. Les marges sous les plafonds étaient très faibles pour l'ensemble des rubriques à l'exception de l'agriculture (rubrique 1), pour laquelle la conjoncture agricole permettait de ménager une marge importante, par ailleurs sur évaluée ⁽¹⁾. De même, les dépenses d'administration, portées par la nécessité de préparer l'élargissement, augmentaient de 5,22%. Par conséquent, la Commission proposait de mobiliser l'instrument de flexibilité pour financer le dépassement du plafond de la rubrique à hauteur de 66 millions d'euros. Cette solution était apparue inopportune à l'Assemblée nationale ⁽²⁾ dans la mesure où, d'une part, les perspectives pluriannuelles intégraient une progression du plafond de la rubrique 5 (dépenses administratives) de 4%, précisément en vue de l'élargissement, et où, d'autre part, un effort important de maîtrise des dépenses lui semblait indispensable au succès de l'élargissement, afin d'éviter que ce dernier ne se traduise par une charge excessive sur les finances des Etats membres.

Enfin, comme le déplorait l'Assemblée nationale dans la résolution précitée, la plupart des rubriques voyaient leurs crédits augmenter substantiellement sans que la Commission européenne ne tienne compte de la très forte sous-

(1) Voir le rapport (n° 54) précité.

(2) Résolution T.A. (n° 20) précitée.

consommation des crédits du budget communautaire constatée en 2000 (8,3 milliards d'euros) et en 2001 (15,4 milliards d'euros).

• Des préoccupations analogues semblent avoir inspiré le Conseil lors de l'examen du projet de budget le 19 juillet dernier. L'exposé des motifs du projet de budget précise ainsi qu'« *une attention particulière a été portée au respect de chacun des plafonds annuels de dépenses fixés par les perspectives financières 2000-2006 [et] au dégagement, dans la mesure du possible, de marges suffisantes sous les plafonds des différentes rubriques à l'exception de la rubrique 2 [actions structurelles] et 7 [instruments de pré-adhésion]* ». Le Conseil a par ailleurs rappelé « *la nécessité d'établir le budget sur la base d'estimations réalistes de crédits pour paiements* » en tenant compte notamment « *de la capacité d'exécution, du rythme probable des paiements entraînés par les restes à liquider et des contraintes exercées sur les budgets nationaux* ». A cet égard, il a invité la Commission européenne à inclure, dans une lettre rectificative, une estimation des excédents disponibles au titre de l'exercice 2002.

Au total, le Conseil a procédé à de substantielles réductions de crédits par rapport à l'avant-projet de budget.

Les crédits pour engagements s'établissent dans le projet de budget à 99,548 milliards d'euros, soit 0,448 milliard d'euros de moins que dans l'avant-projet de budget, et les crédits pour paiements à 96,992 milliards d'euros, soit 1,215 milliard d'euros au dessous des propositions de la Commission. La progression des crédits pour engagements est ramenée à 0,9% contre 1,4% dans l'avant-projet de budget tandis que celle des crédits pour paiements atteint 1,4% contre 2,7% proposés par la Commission. L'effort de réduction des dépenses est donc comparable aux économies réalisées par le Conseil en première lecture en 2001 (1,39 milliard d'euros pour les crédits pour paiements) mais moindre qu'en 2002 (2,21 milliards d'euros), année, il est vrai, caractérisée par un avant-projet de budget peu rigoureux.

Cet effort de modération du Conseil semble équilibré. Les marges sous les plafonds des rubriques des politiques internes et des actions extérieures sont sensiblement accrues de respectivement 51% et 33%. Les dépenses agricoles sont ajustées aux besoins. Le recours à l'instrument de flexibilité est écarté pour les dépenses administratives. En dernier lieu, les crédits pour paiements de la rubrique des fonds structurels et ceux consacrés aux aides de préadhésion sont respectivement réduits de 525 millions d'euros (– 1,6% par rapport à l'avant-projet de budget) et de 300 millions d'euros (– 12%) afin de prendre acte des difficultés d'exécution observées au cours des exercices précédents.

Par ailleurs, une réunion de concertation entre le Conseil et une délégation du Parlement européen, avec la participation de la Commission européenne, le 19 juillet 2002, a permis de dégager des éléments de consensus entre les deux autorités budgétaires. Ces dernières se sont engagées à respecter le plafond des dépenses administratives, ont « *convenu de la nécessité de [limiter] au minimum le taux de croissance des crédits de paiement globaux* », et ont marqué leur accord sur la nécessité d'autoriser, si les circonstances l'exigent, le recours à la réserve d'aide d'urgence pour le financement de l'aide humanitaire et la gestion civile des crises.

Le tableau ci-dessous détaille les modifications apportées par le Conseil à l'avant-projet de budget pour 2003. Un examen par rubrique révèle d'importants progrès par rapport à l'avant-projet de budget 2003.

**LES MODIFICATIONS APORTEES À L'AVANT-PROJET DE BUDGET
PAR LE CONSEIL EN PREMIÈRE LECTURE**

(en millions d'euros)

Intitulé des rubriques	Projet de budget 2003 (première lecture)		Variation par rapport à l'APB 2003		Variation, en %, par rapport au budget 2002		Marge restante sous les plafonds
	Engagements	Paiements	Engagements	Paiements	Engagements	Paiements	
1. Agriculture	44.829,85	44.829,85	- 288,00	- 288,00	1,3	1,3	2.548,15
dont :							
. Dépenses de marché	40.131,85	40.131,85	- 288,00	- 288,00	1,2	1,2	2.548,15
. Développement rural	4.698,00	4.698,00	0	0	2,2	2,2	0
2. Actions structurelles	33.968,00	33.013,10	- 27,00	- 525,00	0,4	2,8	0
dont :							
. Fonds structurels	31.129,00	30.513,10					
. Fonds de cohésion	2.839,00	2.500,00					
3. Politiques internes	6.673,97	6.112,15	- 41,00	- 19,60	1,8	- 0,7	122,03
dont :							
. Recherche et développement	4.055,00	3.650,00					
. Réseaux transeuropéens	710,20	662,14					
. Education, formation professionnelle, jeunesse	551,20	510,80					
4. Actions extérieures	4.891,88	4.680,62	- 20,00	- 11,00	1,9	0,3	80,12
dont :							
. Pays Asie	556,50	474,95					
. Pays méditerranéens	640,37	520,00					
. Pays des Balkans occidentaux	684,56	775,00					
. Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)	47,50	50,00					
5. Administration	5.364,52	5.364,52	- 71,80	- 71,80	3,6	3,6	16,48
dont :							
. Commission	3.510,79	3.510,79					
. Autres institutions	1.853,73	1.853,73					
6. Réserves	434,00	434,00	0	0	- 35,8	- 35,8	0
dont :							
. Réserve monétaire	0	0					
. Réserve pour aides d'urgence	217,00	217,00					
. Réserve pour garantie	217,00	217,00					
7. Aide préadhésion	3.386,00	2.557,40	0	- 300,00	1,7	- 1,5	0
dont :							
. Programme PHARE (pays candidats)	1.693,00	1.547,00					
Total général	99.548,22	96.991,64	- 447,80	- 1.215,40	0,9	1,4	-
dont :							
. Dépenses obligatoires	42.587,55	41.643,00	- 288,00	- 288,00	0,7	0,7	-
. Dépenses non obligatoires	57.960,67	55.348,64	- 159,80	- 927,40	1,1	1,9	-
Crédits paiements, en % du revenu national brut (RNB) ^(*)	-	1,01	-	-	-	-	-

(*) Equivalent du PNB dans le système européen de comptabilité.

Source : Conseil des Communautés européennes.

B.- Une modification des crédits par rubrique prenant acte des difficultés d'exécution du budget communautaire et ménageant des marges importantes sous les plafonds des perspectives financières

- Le Conseil a, en premier lieu, ajusté les crédits pour paiements des actions structurelles et des aides de préadhésion à un niveau tenant compte des difficultés d'exécution constatées ces dernières années, tout en respectant la priorité accordée à ces actions lors du Conseil européen de Berlin de mars 1999.

En effet, conformément aux conclusions de ce Conseil européen, le Conseil a approuvé la fixation du montant des crédits d'engagements des **actions structurelles** (rubrique 2) et des **instruments de préadhésion** (rubrique 7) au niveau du plafond des perspectives financières (respectivement 33,968 milliards d'euros et 3,386 milliards d'euros, + 0,4% et + 1,7% par rapport à 2002). En revanche, il s'est opposé à la mobilisation de l'instrument de flexibilité pour financer à hauteur de 27 millions d'euros la restructuration de la pêche espagnole et portugaise, tout en s'engageant à trouver une solution alternative avant la fin de la procédure budgétaire. Il convient par ailleurs de remarquer que la Commission européenne a publié depuis la réunion du Conseil une lettre rectificative à l'avant-projet de budget proposant d'utiliser l'instrument de flexibilité, pour 32 millions d'euros, en vue de financer une mesure d'urgence destinée à augmenter les incitations au retrait de navires de pêche dans le cadre de la réforme de la politique commune de la pêche.

En revanche, le Conseil a sensiblement diminué les crédits pour paiements de la rubrique 2, de 525 millions d'euros (- 1,6% par rapport à l'avant-projet de budget), ramenant leur progression à 2,8% contre 4% dans les propositions de la Commission. Cette décision apparaît opportune à votre Rapporteur général qui s'était inquiété, au mois de juillet dernier, de la fixation de crédits pour paiement tenant peu compte des grandes faiblesses d'exécution des programmes révélées ces dernières années. Il convient à cet égard de rappeler que 7,77 milliards d'euros sont consacrés à l'apurement des engagements de la programmation 1994-1999 (le « reste à liquider », RAL), dont le montant est évalué à 16,7 milliards d'euros à la fin 2001. Il est permis de s'interroger sur le réalisme de l'estimation de résorption du RAL en 2003, dès lors que seulement 66% des paiements prévus à ce titre ont été exécutés en 2001. En ce qui concerne les programmes pour la période 2000-2006, la faiblesse des taux d'exécution reste préoccupante (moins de 70% des crédits pour paiements initiaux). Le « reste à liquider » des nouveaux programmes augmente ainsi considérablement, de 9,539 milliards d'euros au 31 décembre 2000 à 32,918 milliards d'euros fin 2001. On ne peut donc que se féliciter de la mise en œuvre, pour la première fois au 31 décembre 2002, de la règle du dégagement d'office des engagements n'ayant pas fait l'objet d'une demande de paiement recevable auprès de la Commission à l'issue de la deuxième année suivant celle de l'engagement. De même, les circulaires du Premier ministre du 15 juillet et du 9 août 2002 visant à mettre en place des mesures de simplification de la gestion des fonds structurels, dont la lourdeur contribue sans nul doute à aggraver les difficultés d'exécution, vont dans le bon sens.

Parallèlement, le Conseil a très substantiellement réduit les crédits de paiements consacrés aux instruments de préadhésion (rubrique 7) de 300 millions d'euros (- 10,5% par rapport à l'avant-projet de budget), entraînant ainsi une diminution de 1,5% des crédits de cette rubrique par rapport au budget 2002 (BRS 1 à 3 inclus). Le Conseil adopte ainsi une position plus cohérente avec le rythme d'absorption des programmes et les données techniques de l'exécution en 2001 et 2002, les taux d'exécution s'établissant à 61% en moyenne en 2001. Cet ajustement est d'autant plus opportun que les données sur l'exécution au 31 juillet 2002 indique une aggravation des retards (le taux de consommation des crédits pour paiements est de 28% contre 37% un an plus tôt).

- Pour les **politiques internes** (rubrique 3), les crédits pour engagements et les crédits pour paiements ont été réduits de respectivement 41 et 19,6 millions d'euros par rapport à l'avant-projet de budget, le Conseil confirmant la priorité accordée à l'innovation et aux investissements avec la part importante accordée aux programmes de recherche, aux réseaux transeuropéens et à l'« Europe de la connaissance ». Les crédits pour paiements diminuent ainsi de 0,7% par rapport à 2002, la marge sous le plafond des perspectives financières s'établissant à 122 millions d'euros afin de préserver des disponibilités en cours d'exercice, de laisser la possibilité au Parlement d'augmenter des dépenses sur lesquelles il statue en dernier ressort et de permettre le financement d'éventuels nouveaux programmes, notamment à l'occasion de la réforme de la politique commune de la pêche.

S'agissant des **actions extérieures** (rubrique 4), le Conseil a renforcé de 20 millions d'euros la marge disponible sous les plafonds des crédits pour engagements (80,12 millions d'euros au total), afin de préserver les moyens de répondre à d'éventuelles crises internationales en 2002. Les économies constituent un ensemble de réductions mineures dont aucune n'affecte les priorités de l'Union telles que la Commission européenne les a définies, avec, en particulier, la poursuite du programme pour la reconstruction de l'Afghanistan (+ 81 millions d'euros) et le financement de deux nouveaux règlements relatifs à la lutte contre les maladies liées à la pauvreté et aux droits génésiques (+ 55 millions d'euros). Par conséquent, les crédits pour paiements sont quasiment stables entre 2002 et 2003 (+ 0,3%).

Dans le même esprit, le Conseil a veillé à renforcer la marge sous les plafonds des **dépenses agricoles**, dont le montant global atteint 2,548 milliards d'euros, niveau permettant de faire face à une éventuelle crise agricole de forte ampleur en 2003. La progression totale des crédits de la ligne 1, dont le total s'établit à 44,830 milliards d'euros, est de 1,3%, finançant trois priorités : la dernière étape de la réforme de la PAC de 1999 (hausse des aides directes dans le secteur bovin), la réforme du secteur ovin et caprin de 2001, et la dégradation de certains secteurs (en particulier les céréales) à l'exportation. Il convient de rappeler que, conformément à l'usage, la Commission procédera à l'occasion de sa lettre rectificative d'automne à un ajustement de l'évaluation des besoins de la PAC. Le maintien d'un taux de change euro-dollar supérieur aux prévisions initiales devrait, à cet égard, entraîner une hausse des dépenses de marché.

- En dernier lieu, le Conseil a procédé à un ajustement important des crédits de la rubrique 5 consacrée aux **dépenses administratives**. Comme l'avait

indiqué votre Rapporteur général dans son rapport précité sur l'avant-projet de budget pour 2003, les propositions de la Commission européenne relatives aux besoins administratifs de l'élargissement « *sont le cœur du débat* ». Face au risque d'une croissance non maîtrisée des dépenses, le Conseil s'est appliqué à maintenir la progression des dépenses administratives dans la limite du taux de croissance du plafond, soit + 3,5%, en invitant les institutions à accentuer leurs efforts de rationalisation de leurs modes de fonctionnement. Les dépenses réservées à l'élargissement atteignent 184 millions d'euros, essentiellement affectés à l'aménagement des locaux et au recrutement d'interprètes et de traducteurs, le Conseil, avec 236 créations d'emplois, s'attribuant la majeure partie des 311 nouveaux emplois permanents. La Commission devra, pour sa part, s'astreindre à un effort de productivité important, l'augmentation des moyens qu'elle demandait lui ayant été en grande partie refusée. Au total, les dépenses administratives progressent de 3,6% pour atteindre 5,365 milliards d'euros, ce qui correspond à « *l'effort important de maîtrise des dépenses administratives* » dont l'Assemblée nationale, dans la résolution précitée, estimait qu'il « *contribuera au succès de l'élargissement* ».

II.- La contribution française au budget communautaire : une augmentation sensible par rapport au montant révisé pour 2002

Il convient de garder à l'esprit que la prévision du prélèvement sur recettes est caractérisée par des difficultés particulières. Du côté des dépenses, l'examen en loi de finances initiale se situe à un stade précoce de la procédure budgétaire communautaire, dont il convient d'anticiper l'issue avant même la première lecture du Parlement européen. De même, il est difficile d'évaluer *ex ante* le degré de consommation des réserves pour aides d'urgence ou pour garantie. On a cependant constaté précédemment que le projet de budget adopté par le Conseil, en première lecture, était souvent extrêmement proche du budget définitif.

De manière plus essentielle, en ce qui concerne les recettes, trois facteurs rendent la prévision malaisée. En premier lieu, il convient de tenir compte du report du solde excédentaire de l'exercice précédent, restitué aux Etats membres, l'année suivant l'exercice affecté, sous la forme d'une réduction de l'appel à la ressource PNB. En deuxième lieu, les hypothèses relatives à l'assiette des ressources TVA et PNB sont assises sur une prévision qui fait l'objet d'une révision en cours d'année par le biais d'un budget rectificatif et supplémentaire. Cette révision peut aboutir à d'importants transferts de charges entre les Etats membres. De même, en décembre de l'année n+1, les montants dus par chaque Etat au titre des ressources TVA et PNB pour l'année n sont ajustés à partir des assiettes TVA et PNB effectivement constatées. Le solde par rapport aux prévisions vient ainsi augmenter ou diminuer le versement de l'Etat au titre de l'exercice n+2. En dernier lieu, l'évaluation des ressources propres traditionnelles est affectée par l'aléa traditionnel des prévisions de recettes fiscales.

*A.- Une évaluation révisée inférieure de 13,5% aux évaluations initiales
en raison d'un solde excédentaire de l'exercice 2001
supérieur à 15 milliards d'euros*

L'évaluation initiale du prélèvement sur recettes pour 2002, 16,87 milliards d'euros, s'est révélée supérieure de 13,4% au montant révisé, 14,624 milliards d'euros. Les principaux facteurs de variation sont de trois ordres.

L'essentiel de l'écart doit être attribué à la constatation d'un solde excédentaire de l'exercice 2001 très supérieur à la prévision faite lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2002. Ce solde excédentaire a atteint 15,4 milliards d'euros, toujours en raison d'importants retards dans la mise en œuvre des fonds structurels et des aides de préadhésion, contre les 3,5 milliards d'euros anticipés en septembre 2001. Le niveau historique de l'excédent réduit le montant de la contribution française de 1,9 milliard d'euros, contre 0,635 milliard d'euros prévu en loi de finances initiale.

Il convient à cet égard de rappeler que le solde de l'exercice 2000 s'était lui aussi révélé très mal anticipé lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2001. L'excédent constaté en 2000 a en effet été de 11,6 milliards d'euros, se traduisant par une réduction de près de 1,7 milliard d'euros de sa contribution normalement due au titre de l'exercice 2001 (contre une réduction de 0,4 milliard d'euros prévu dans la loi de finances initiale). Prenant acte de ces difficultés passées, l'évaluation du prélèvement sur recettes pour 2003 intègre une prévision élevée du solde excédentaire du budget communautaire en 2002 à 8 milliards d'euros, soit une réduction de 1,3 milliard d'euros du montant dû par la France en application du budget initial pour 2003. Cette estimation s'appuie sur les résultats d'exécution du budget communautaire au 31 juillet 2002.

En outre, la réduction du prélèvement sur recettes prévu pour 2002 résulte de recouvrements de ressources propres traditionnelles inférieurs de 0,368 milliard d'euros aux prévisions initiales, en raison, à la fois, de l'impact de la conjoncture économique sur les importations et donc sur les droits de douane, de l'impact favorable de la révision des assiettes TVA (- 229 millions d'euros) et d'une progression très importante des recettes diverses de l'Union (+ 955 millions d'euros) liée au recouvrement d'amendes.

A l'inverse, les éléments suivant contribuent à atténuer la réduction du prélèvement sur recettes en 2002 : le montant de la correction britannique s'est révélé plus élevé que prévu (+ 86 millions d'euros) et la révision à la baisse du produit des ressources propres traditionnelles a rendu nécessaire une augmentation du taux d'appel de la ressource PNB (+ 335 millions d'euros).

B.- Une augmentation en 2003 de 8% de la contribution française par rapport à l'estimation révisée pour 2002, due aux premiers effets de la nouvelle décision sur les ressources propres et à un meilleur niveau d'exécution anticipé du budget communautaire en 2002

L'évaluation du prélèvement sur recettes pour 2003 s'établit à 15,8 milliards d'euros, soit une progression de 8% par rapport à l'évaluation révisée pour 2002.

**EVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES
AU PROFIT DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES**

(en millions d'euros)

	Estimations en loi de finances initiale	Estimations révisées	Versements effectués	Pourcentage d'évolution annuelle
1982	3.931,66	4.214,61	4.127,40	+ 26,5
1983	4.163,38	4.396,63	4.557,46	+ 10,5
1984	4.731,10	4.796,05	4.955,97 ^(a)	+ 8,7
1985	5.148,97	5.418,80	5.795,65 ^(b)	+ 16,9
1986	6.503,48	7.064,49	6.977,13	+ 20,4
1987	7.063,88	7.543,33	7.624,74	+ 9,2
1988	8.349,63	9.850,95	9.830,07	+ 29
1989	9.831,74	9.366,16	9.331,71	- 5,1
1990	9.680,51	9.177,43	8.557,27	- 8,3
1991	10.785,77	11.538,10	11.391,45	+ 33,2
1992	12.843,83	11.738,57	11.069,78	- 2,8
1993	12.726,44	11.891,02	11.737,35	+ 6
1994	13.842,37	13.842,37	12.582,53	+ 7,2
1995	13.415,51	12.653,27	11.924,87	- 5,2
1996	13.567,96	12.378,86	12.261,17	+ 2,8
1997	13.263,06	13.415,51	13.390,97	+ 9,2
1998	13.949,09	13.949,09	13.960,06	+ 4,2
1999	14.482,66	14.253,98	13.892,53	- 0,5
2000	15.016,23	14.360,70	14.659,80	+ 5,5
2001	15.168,68	14.696,00	14.500,00	- 1,1
2002	16.870,00	14.624,00	-	+ 0,8 ^(c)
PLF 2003	15.800,00	-	-	+ 8 ^(d)

(a) Dont une avance intergouvernementale remboursable de 1.569 millions de francs.

(b) Dont une avance intergouvernementale non remboursable de 2.959 millions de francs.

(c) Estimation révisée 2002 / Versements effectifs 2001.

(d) Evaluation proposée 2003 / Estimation révisée 2002.

Cette progression résulte principalement du niveau exceptionnel du solde d'exécution du budget communautaire en 2001, qui devrait fortement réduire la contribution acquittée par la France en 2002. Le prélèvement prévu pour 2003 reste cependant inférieur aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2002 (16,87 milliards d'euros). Au-delà de la modération de la progression des crédits communautaires dont témoigne le projet de budget adopté par le Conseil, cet écart résulte du niveau élevé du solde excédentaire anticipé pour 2002 qui atteindrait 8 milliards d'euros, ce qui diminue de 1,3 milliard d'euros le montant de la ressource PNB qui serait due par la France en application du seul projet de budget pour 2003. Hors reversement des soldes excédentaires (par moindre appel des contributions à

l'exercice suivant), le prélèvement sur recettes s'établirait à 17,1 milliards d'euros en 2003, soit un niveau proche de l'estimation de la loi de finances initiale pour 2002. On constate ainsi qu'ont été en quelque sorte « reportés » les effets de la nouvelle décision 2000/597/CE, EURATOM du Conseil du 19 septembre 2000 relative au système des ressources propres des Communautés européennes, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2002 mais prenant effet au 1^{er} janvier 2002, qui entraîne une augmentation de la contribution française au budget européen et dont il convient de rappeler les principales dispositions.

Cette décision a pour principal objet d'accroître, dans le financement du budget communautaire, la part de la ressource PNB, qui tient compte de la prospérité relative des Etats membres, au détriment de la ressource TVA et des ressources propres traditionnelles. Ainsi, dès 2004, la ressource PNB représentera près de 70% des recettes des Communautés.

Les ressources propres traditionnelles (droits de douane et agricoles ; cotisations sur la production de sucre et d'isoglucose) ne sont pas modifiées, mais le pourcentage de celles-ci retenu par les Etats membres au titre de leurs frais de perception passe de 10 à 25% à compter de l'exercice 2001.

Par ailleurs, la décision précitée maintient l'assiette de la TVA écartée à 50% du PNB des Etats membres mais ramène le taux d'appel maximal de cette ressource – actuellement fixé à 1% – à 0,75% en 2002 et 2003, puis à 0,5% à partir de 2004, afin d'accroître l'équité du système de financement communautaire. La ressource fondée sur la TVA est généralement considérée comme régressive, les contributions à la ressource TVA représentant une part supérieure du PNB des Etats les moins prospères par rapport à celle des Etats plus riches. Il convient de rappeler que la ressource TVA, créée en 1970, résulte de l'application d'un taux uniforme à l'assiette de la TVA de chaque Etat membre, écartée et harmonisée selon des règles communautaires. Le taux d'appel ne peut excéder le taux maximal fixé dans la décision sur les ressources propres et prend en compte le montant brut de la compensation en faveur du Royaume-Uni.

En dernier lieu, la décision relative aux ressources propres, sans remettre en cause le principe et le montant de la correction britannique, réduit les participations de l'Allemagne, de l'Autriche, des Pays-Bas et de la Suède au financement de cette correction à 25% du montant normal, lequel est calculé au prorata de la part des autres Etats membres dans le PNB communautaire.

L'ensemble de ces transferts aboutit à relever le taux de contribution de la France au budget communautaire. D'une part, la réduction de la part des ressources propres traditionnelles au profit de la ressource PNB à laquelle la France contribue plus fortement induit un coût net en 2003 de 487,7 millions d'euros (sur la base du projet de budget). D'autre part, l'accroissement de sa participation au financement de la correction britannique impose une hausse de la contribution à ce titre de 383,4 millions d'euros par rapport à l'ancien système de compensation, la part de la France dans le financement de la correction passant de 23% en moyenne entre 1995 et 2001 à 30,4% en 2003. Les deux tableaux suivants permettent de résumer l'impact de ces changements pour les Etats membres.

COÛT PAR ETAT MEMBRE DE LA NOUVELLE DÉCISION RESSOURCES PROPRES

Sur la base du projet de budget pour 2003

	Contribution selon l'ancien système des ressources propres		Contribution selon le nouveau système des ressources propres		Ecart sur les contributions nettes	Ecart sur la participation au financement de la correction britannique	Part dans le financement de la correction britannique (en %)
	Contribution nette	En %	Contribution nette	En %			
Belgique	3.703,8	3,9	3.681,7	3,8	22,2	69,1	5,5
Danemark	1.942	2	2.027	2,1	85	47,1	3,7
Allemagne	22.704	23,6	22.123,4	23	- 580,6	- 592	7
Grèce	1.612,3	1,7	1.647,3	1,7	35	36,9	2,9
Espagne	7.679,2	8	7.837,3	8,1	158,1	174,5	13,8
France	16.170,5	16,8	16.658,1	17,3	487,7	383,4	30,4
Irlande	1.235,9	1,3	1.258,4	1,3	22,5	27,7	2,2
Italie.....	13.089,6	13,6	13.675,4	14,2	585,8	323,6	25,6
Luxembourg	226,7	0,2	232,8	0,2	6,1	5,3	0,4
Pays-Bas	6.232,7	6,5	5.766,6	6	466,2	- 270,1	1,5
Autriche	2.305,1	2,4	2.189,3	2,3	115,8	- 125,9	0,7
Portugal	1.406,1	1,5	1.434,7	1,5	28,7	31,9	2,5
Finlande.....	1.387,1	1,4	1.456,1	1,5	69	35,1	2,8
Suède	2.686,7	2,8	2.564,4	2,7	125,4	- 146,6	0,8
Royaume-Uni	13.778,9	14,3	13.611,1	14,2	- 167,7	0	0
Total.....	96.163,5	100	96.163,5	100	0	0	100

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

RECAPITULATION DU FINANCEMENT DES DEPENSES

(en euros)

Etats membres	Prélèvements agricoles nets (75%)	Cotisations nettes dans le secteur du sucre et de l'isoglucose (75%)	Droits de douane nets (75%)	Total des ressources propres traditionnelles nettes (75%)	Ressources propres « TVA » au taux uniforme	Ressources propres « PNB », réserves exclues	Ressources propres « PNB », réserves	Correction en faveur du Royaume-Uni, ressources propres « TVA » et « PNB »	Total du financement
Belgique	19.275.000	32.025.000	987.000.000	1.038.300.000	598.949.417	1.756.050.430	12.815.740	275.544.428	3.681.660.015
Danemark	4.650.000	17.400.000	218.700.000	240.750.000	391.745.698	1.197.788.473	8.741.518	187.946.732	2.026.972.421
Allemagne	118.875.000	142.125.000	2.352.975.000	2.613.975.000	5.532.253.617	13.526.131.590	98.714.346	352.367.653	22.123.442.206
Grèce	7.875.000	8.925.000	134.325.000	151.125.000	405.170.118	937.083.501	6.838.880	147.039.136	1.647.256.635
Espagne	28.575.000	23.175.000	701.850.000	753.600.000	1.918.356.761	4.436.804.176	32.380.008	696.185.399	7.837.326.344
France.....	80.175.000	139.950.000	1.022.475.000	1.242.600.000	4.067.970.927	9.747.013.726	71.134.168	1.529.418.106	16.658.136.927
Irlande.....	600.000	5.850.000	126.525.000	132.975.000	304.769.889	704.876.352	5.144.222	110.603.174	1.258.368.637
Italie.....	44.625.000	51.900.000	1.066.350.000	1.162.875.000	2.934.514.139	8.227.042.547	60.041.348	1.290.917.217	13.675.390.251
Luxembourg	225.000	0	16.500.000	16.725.000	58.520.384	135.346.818	987.768	21.237.466	232.817.436
Pays-Bas	158.700.000	58.650.000	1.238.025.000	1.455.375.000	1.261.567.369	2.951.224.612	21.538.178	76.882.003	5.766.587.432
Autriche.....	6.750.000	14.850.000	167.550.000	189.150.000	578.730.284	1.375.539.805	10.038.754	35.834.025	2.189.292.868
Portugal	25.350.000	1.275.000	112.500.000	139.125.000	350.864.468	811.484.582	5.922.254	127.331.227	1.434.727.531
Finlande.....	4.875.000	4.425.000	89.100.000	98.400.000	318.608.566	892.498.448	6.513.496	140.043.230	1.456.063.740
Suède	13.125.000	10.800.000	276.000.000	299.925.000	609.529.046	1.601.497.599	11.687.806	41.720.425	2.564.359.876
Royaume-Uni ...	366.150.000	35.250.000	2.204.025.000	2.605.425.000	4.789.708.112	11.167.577.917	81.501.514	- 5.033.070.221	13.611.142.322
Total.....	879.825.000	546.600.000	10.713.900.000	12.140.325.000	24.121.259.065	59.467.960.576	434.000.000	0	96.163.544.641

Source : Conseil des Communautés européennes.

Au total, il convient de rappeler que la France demeure l'un des principaux bénéficiaires des dépenses de l'Union européenne. Deux catégories de dépenses recouvrent la majeure partie des versements des Communautés européennes à la France : le FEOGA Garantie (74,4% des versements communautaires à la France) et les fonds structurels (20,6%). Le tableau suivant détaille les dépenses communautaires en France au titre des principales politiques communes entre 1997 et 2000.

**DÉPENSES COMMUNAUTAIRES EN FRANCE AU TITRE
DES PRINCIPALES POLITIQUES COMMUNES**

(en millions d'euros courants)

	1997	1998	1999	2000
AGRICULTURE	9.149	9.014,4	9.445,9	9.005,9
Aides directes.....	6.398,5	6.420,1	6.351,5	6.049,5
Restitutions à l'exportation.....	1.329,8	1.157,3	1.480,4	1.340,4
Développement rural.....	—	—	—	474,1
Autres.....	1.420,7	1.437	1.614	1.141,9
ACTIONS STRUCTURELLES	2.460,3	2.240	2.864,2	2.520,7
Objectif n° 1.....	—	—	—	457,4
Objectif n° 2.....	—	—	—	952,7
Objectif n° 3.....	—	—	—	767,2
Autres actions structurelles.....	—	—	—	71,2
Initiatives communautaires.....	—	—	—	256,9
Actions innovatrices et assistance technique.....	—	—	—	15,3
Fonds de cohésion.....	0	0	0	0
POLITIQUES INTERNES	600,9	604,9	544,7	661,2
Formation, jeunesse, culture, audiovisuel, information et autres actions sociales.....	95,2	76,5	95,2	104,1
Energie, contrôle de sécurité nucléaire d'Euratom et environnement.....	22,2	18	16,8	16,6
<i>Energie, contrôle de sécurité nucléaire d'Euratom</i>	7,5	6	6,8	7,1
<i>Environnement et autres</i>	14,7	12	10	9,5
Protection des consommateurs, marché intérieur, industrie et réseaux transeuropéens.....	57,5	67	81,5	83,2
<i>Réseaux transeuropéens</i>	27,8	38,2	44,6	58,4
<i>Autres</i>	29,7	28,8	36,9	24,8
R&D technologique.....	404,2	425,9	338	446,6
Autres politiques internes.....	21,8	17,5	13,2	10,7
Total	12.210,2	11.859,3	12.854,7	12.187,8
<i>En % du total</i>	<i>17,1</i>	<i>16,5</i>	<i>18,2</i>	<i>16,7</i>

Source : Commission européenne, rapports sur la répartition des dépenses opérationnelles de l'Union européenne.

Si la France figure parmi les contributeurs nets au budget des Communautés européennes, son « déficit » reste cependant proche de l'équilibre, bien qu'il ait doublé entre 1999 et 2000.

Le solde budgétaire, qui retrace la différence entre les paiements effectués par la France et les dépenses effectuées par l'Union européenne sur le territoire national, doit toutefois être considéré avec précaution car il ne permet pas d'établir un bilan exhaustif des coûts et bénéfices pour la France de l'appartenance à l'Union. Les gains économiques liés à l'appartenance au marché commun ne peuvent, en effet, faire l'objet d'une évaluation précise. De même, à titre d'exemple, les Etats membres bénéficient des dotations versées aux Etats les moins prospères, notamment par le biais des appels d'offre remportés par leur entreprise dans les principaux pays récepteurs des fonds structurels.

De plus, il ne fournit qu'un aperçu comptable partiel de l'écart entre les flux financiers de la France vers l'Union et les dépenses de l'Union sur le territoire français. En effet, la répartition des dépenses du budget communautaire entre les Etats membres présente un certain nombre de difficultés, certaines catégories de dépenses (actions extérieures, aides de préadhésion, dépenses administratives), ne se prêtant pas à une répartition par Etats membres. La Cour des comptes européenne ne répartit, de ce fait, qu'environ 90% des dépenses budgétaires.

ÉVOLUTION DU SOLDE BUDGETAIRE FRANÇAIS

(en millions d'euros)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Paiements en France	9.05	10.526	9.92	10.150	11.951	12.201	11.866	12.830	12.163
Ressources propres versées par la France	10.493	11.546	12.551	11.877	12.411	13.186	13.584	13.994	14.511
Solde	- 1.443	- 1.020	- 2.626	- 1.727	- 460	- 985	- 1.718	- 1.164	- 2.408

Source : Cour des comptes européenne.

Le tableau ci-dessus montre que la France est un pays structurellement contributeur net, le niveau tendanciel du solde français étant d'environ 1,5 milliard d'euros. En 2000, notre solde s'établit à - 2.408 millions d'euros, ce qui place la France au quatrième rang des contributeurs nets, derrière l'Allemagne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas. A titre de comparaison, la France se plaçait au sixième rang des contributeurs nets en 1997 et au septième en 1996. La France se place en 2000 au deuxième rang des contributeurs en volume, pour la deuxième année consécutive, puisqu'elle finance 16,5% du budget communautaire (derrière l'Allemagne, qui finance 24,8% de ce budget). Elle occupe exceptionnellement la première position des bénéficiaires, en recevant 15,4% de l'ensemble des crédits communautaires (devant l'Espagne, traditionnellement le premier bénéficiaire, dont les retours sont plus faibles en 2000 du fait de la sous-exécution des fonds structurels, mais aussi loin devant l'Allemagne, qui bénéficie de 12,8% des dépenses, et le Royaume-Uni dont la part dans les crédits atteint 9,8%).

*
* *

La Commission a adopté l'article 33 sans modification.

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES A L'EQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

Article 34

Equilibre général du budget.

Texte du projet de loi :

I. Pour 2003, les ressources affectées au budget évaluées dans l'état A annexé à la présente loi, les plafonds des charges et l'équilibre général qui en résulte, sont fixés aux montants suivants :

(en millions d'euros)	Ressources	Dépenses ordinaires civiles	Dépenses civiles en capital	Dépenses militaires	Dépenses totales ou plafonds des charges	Solde
A. Opérations à caractère définitif						
Budget général						
Recettes fiscales et non fiscales brutes	345.760	"				
<i>A déduire : Prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales et des Communautés européennes</i>	52.150	"				
Recettes nettes des prélèvements et dépenses ordinaires brutes	293.610	286.506				
<i>A déduire :</i>						
- Remboursements et dégrèvements d'impôts	62.563	62.563				
- Recettes en atténuation des charges de la dette	2.989	2.989				
Montants nets du budget général	228.058	220.954	12.804	39.964	273.722	
Comptes d'affectation spéciale	11.698	3.631	8.065	"	11.696	
Totaux pour le budget général et les comptes d'affectation spéciale	239.756	224.585	20.869	39.964	285.418	
Budgets annexes						
Aviation civile	1.503	1.217	286		1.503	
Journaux officiels	196	162	34		196	
Légion d'honneur	19	17	2		19	
Ordre de la Libération	1	1	"		1	
Monnaies et médailles	96	91	5		96	
Prestations sociales agricoles	15.917	15.917	"		15.917	
Totaux des budgets annexes	17.732	17.405	327		17.732	
Solde des opérations définitives (A)						-45.662
B. Opérations à caractère temporaire						
Comptes spéciaux du Trésor						
Comptes d'affectation spéciale	"				2	
Comptes de prêts	1.770				1.515	
Comptes d'avances	58.125				57.510	
Comptes de commerce (solde)					-251	
Comptes d'opérations monétaires (solde)					50	
Comptes de règlement avec les gouvernements étrangers (solde)					"	
Solde des opérations temporaires (B)						1.069
Solde général (A+B)						-44.593

II. Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie est autorisé à procéder, en 2003, dans des conditions fixées par décret :

1. à des emprunts à long, moyen et court terme libellés en euros pour couvrir l'ensemble des charges de trésorerie ou pour renforcer les réserves de change ;

2. à l'attribution directe de titres de dette publique négociable à la Caisse de la dette publique ;

3. à des conversions facultatives, à des opérations de pension sur titres d'État, à des opérations de dépôts de liquidités sur le marché interbancaire de la zone euro et auprès des États de la même zone, des rachats, des échanges d'emprunts, à des échanges de devises ou de taux d'intérêt, à l'achat ou à la vente d'options ou de contrats à terme sur titres d'État.

III. Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie est autorisé à donner, en 2003, la garantie de refinancement en devises pour les emprunts communautaires.

IV. Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie est, jusqu'au 31 décembre 2003, habilité à conclure, avec des établissements de crédit spécialisés dans le financement à moyen et long terme des investissements, des conventions établissant pour chaque opération les modalités selon lesquelles peuvent être stabilisées les charges du service d'emprunts qu'ils contractent en devises étrangères.

Exposé des motifs du projet de loi :

Le détail des évaluations de recettes brutes du budget général figure dans l'annexe relative aux voies et moyens. Les recettes des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor font l'objet d'un développement dans l'annexe propre à chaque budget ou aux comptes spéciaux du Trésor. Pour l'évaluation des dépenses brutes, les renseignements traditionnels figurent à l'«Exposé général des motifs», dans les «Analyses et tableaux annexes» ainsi que dans les fascicules propres à chaque budget.

Le montant des remboursements et dégrèvements d'impôts est déduit, dans la présentation de l'équilibre donné ci-dessus, des recettes brutes comme des dépenses brutes du budget général. En outre, la présentation du tableau d'équilibre est améliorée cette année par l'inscription des montants des prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales et des Communautés européennes et des recettes en atténuation des charges de la dette.

Par ailleurs, le projet d'article autorise le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, comme chaque année, à émettre des emprunts afin d'assurer la trésorerie de l'État. Il est proposé d'autoriser le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à attribuer directement des titres de dette publique négociable à la Caisse de la dette publique.

Le projet de texte l'autorise également à effectuer des opérations de liquidités, de rachats, d'échanges de taux d'intérêt et de devises, d'achat ou de vente d'options, de contrats à terme sur titres d'État, ainsi qu'à donner la garantie de refinancement en devises pour les emprunts communautaires, et à effectuer des opérations de gestion active de la dette. Il est également proposé d'autoriser le ministre de l'économie et des finances à procéder à des opérations de pension sur titres d'État.

Enfin, depuis 1974, l'octroi par l'État d'une garantie de change aux établissements de prêts à long terme est prévu chaque année dans la loi de finances. Cette garantie, dont l'étendue actuelle a été définie par la loi de finances rectificative pour 1981, permet aux établissements d'émettre des emprunts en devises sans que leur équilibre financier soit mis en cause par des variations de taux de change.

Observations et décision de la Commission :

L'article d'équilibre comprend les principales dispositions dont la présence en première partie du projet de loi de finances est requise par l'article 31 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Son premier volet est le **tableau d'équilibre**, figurant au paragraphe I, qui «*fixe les plafonds des grandes catégories de dépenses et arrête les données générales de l'équilibre financier*».

Un deuxième volet, constituant les paragraphes II à IV, est relatif aux diverses autorisations qu'il est demandé d'accorder, pour l'année 2003, au ministre chargé de l'économie, des finances et de l'industrie. La principale d'entre elles est **l'autorisation générale d'emprunt** figurant au paragraphe II.

Enfin, **l'état A**, annexé au présent article et soumis au vote en même temps que celui-ci, dresse un tableau des «*voies et moyens qui assurent l'équilibre financier*». Il présente l'évaluation, pour 2003, de chaque ligne de recettes du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor. L'annexe

budgétaire des « voies et moyens » ne donne de justification détaillée de ces évaluations que pour les recettes du budget général.

I.- Le tableau d'équilibre

Restée quasiment inchangée depuis 1974, **la structure du tableau d'équilibre connaît dans le présent projet deux modifications** de nature et de portée très différentes. En premier lieu, le tableau permet enfin de prendre connaissance de l'ensemble des facteurs qui affectent l'équilibre général du budget en 2003. Alors que, jusqu'ici, le « haut » du tableau ne faisait apparaître que le montant des ressources de l'Etat *après* prélèvements sur recettes, le tableau d'équilibre du projet de loi de finances pour 2003 présente désormais :

– le montant total des recettes fiscales et des recettes non fiscales, qui seul donne la pleine mesure des ressources budgétaires que l'Etat doit ponctionner sur l'économie nationale ;

– le montant des prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales et des Communautés européennes qui, bien que traditionnellement classés au sein des ressources – dont ils atténuent le montant – constituent évidemment une charge pour le budget de l'Etat et devraient à ce titre être pris en compte dans la fixation d'une norme d'évolution des charges budgétaires ;

– les recettes du budget général, nettes de prélèvements sur recettes, qui apparaissent bien comme un solde et non comme une donnée fondamentale de l'équilibre budgétaire, comme pouvait le laisser croire la présentation antérieure.

Par ailleurs, le Gouvernement a souhaité inscrire dans le tableau d'équilibre le montant des recettes en atténuation des charges de la dette, à déduire du montant total des recettes et des dépenses, afin de présenter directement dans le tableau l'agrégat visé par la norme d'évolution annuelle des dépenses.

Votre Rapporteur général s'est laissé convaincre que cette dernière innovation n'emportait pas d'inconvénients significatifs ⁽¹⁾ et, en tout état de cause, a jugé que l'amélioration apportée par l'introduction des prélèvements sur recettes dans le tableau était suffisamment substantielle pour accepter l'introduction parallèle des recettes en atténuation des charges de la dette.

Le tableau d'équilibre a vocation à décrire, sous une forme très synthétique l'ensemble des conditions de réalisation de l'équilibre financier. Ainsi, il témoigne des choix politiques opérés par le Gouvernement.

En 2003, le budget de l'Etat consolide les effets du plan d'allègement des impôts et des prélèvements obligatoires mis en œuvre par le Gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin (ainsi que l'impact de mesures décidées antérieurement), qui vise à renforcer le potentiel d'offre de l'économie française, à soutenir la

(1) *Dus, notamment, au fait que la case située à l'intersection de ligne « Montants nets du budget général » et de la colonne « Dépenses totales ou plafonds des charges » n'est identique à l'agrégat visé par la norme d'évolution que lorsqu'il n'y a pas de changement de périmètre budgétaire.*

consommation et à dynamiser le marché de l'emploi. Il traduit concrètement les engagements du Gouvernement et du Président de la République en concentrant les moyens sur les priorités des Français : la justice, la sécurité, la défense. Par delà la stabilité apparente du déficit, il reprend l'effort d'assainissement des finances publiques, que le Gouvernement précédent avait laissé dérailler en 2002.

A.- Des recettes fiscales évaluées avec prudence complétées par un recours raisonnable aux recettes non fiscales

• **En 2003, les ressources effectives du budget général atteindraient 228,1 milliards d'euros** dans le texte proposé par le Gouvernement. Elles progresseraient de 2,6 milliards d'euros (+ 1,1%) par rapport à leur évaluation révisée pour 2002. L'analyse de leurs évolutions d'une année sur l'autre est fortement affectée, dans le présent projet, par l'irréalisme des évaluations inscrites dans la loi de finances initiale pour 2002 et l'intervention de la loi de finances rectificative du 6 août 2002, qui a rétabli une présentation sincère du budget, notamment de ses recettes. Les évaluations « révisées » associées au présent projet ne diffèrent que fort peu des chiffres présentés dans le collectif de printemps.

Votre Rapporteur général rappelle également que les ressources du budget général constituent le domaine où peut le mieux s'exprimer l'initiative parlementaire en matière d'amendement : ces dernières années, les masses déplacées au cours des débats successifs dans les deux assemblées ont approché le milliard d'euros.

Les ressources effectives du budget général sont obtenues après déduction de deux masses qui viennent atténuer le montant des recettes fiscales brutes et des recettes non fiscales. Dans le présent projet, le Gouvernement propose de tenir compte également des recettes de coupon couru, qui viennent en atténuation des charges de la dette.

♦ **Les prélèvements sur recettes**, qui figurent désormais globalement dans le tableau d'équilibre, sont détaillés dans l'état A annexé. En progression de 533 millions d'euros (+ 1%) par rapport à l'évaluation initiale pour 2002 et de 2.821 millions d'euros (+ 5,7%) par rapport à l'évaluation révisée pour 2002, ils s'élèveraient en 2003 à **52,2 milliards d'euros**. Ce montant se partage entre les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales, qui représentent 36,4 milliards d'euros, en augmentation de 4,7% par rapport à l'évaluation révisée pour 2002, et le prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes, qui s'élève à 15,8 milliards d'euros et augmente de 8% par rapport à l'évaluation révisée pour 2002. Il est vrai que l'année 2002 a été marquée, sur ce plan, par une réduction exceptionnelle – dans son montant mais pas dans son principe – de la contribution française au budget des Communautés européennes, en raison d'un excédent de gestion au titre de l'année 2001 très supérieur aux estimations ayant servi à calibrer la loi de finances initiale pour 2002 ⁽¹⁾. La forte augmentation prévue

(1) Comme l'indique le fascicule des Voies et moyens, « ce solde est imputable à d'importants retards dans la mise en œuvre des fonds structurels et des aides de préadhésion » (tome I, p. 104). Votre Rapporteur général en conclut que les « économies » constatées en 2002 n'ont pas de caractère pérenne.

pour 2003 ne traduit donc rien d'autre que le retour à un niveau normal de prélèvement.

♦ **Les remboursements et dégrèvements** d'impôts et de produits non fiscaux représenteraient, en 2003, **62,6 milliards d'euros**, qui correspondent à une progression de près de 2 milliards d'euros (+3,2%) par rapport à l'évaluation révisée pour 2002. Alors que, traditionnellement, l'évaluation révisée s'inscrit en hausse par rapport à l'évaluation initiale, puis est souvent dépassée en exécution, l'année 2002 apparaît comme une exception. Le « recalage » des recettes fiscales effectué à l'occasion de la loi de finances rectificative du 6 août 2002 s'est accompagné d'une diminution quasi mécanique du montant inscrit au budget pour les remboursements et dégrèvements. Chiffrée à 2.149 millions d'euros dans la loi de finances rectificative, cette diminution a été légèrement réduite, de 39 millions d'euros, à l'occasion de l'exercice de révision des recettes 2002 associé au présent projet. En l'état actuel des informations disponibles, les remboursements et dégrèvements devraient donc diminuer de 0,3% entre l'année 2001 (résultats d'exécution) et l'année 2002 (évaluation révisée), puis augmenter de 3,2% entre l'année 2002 (évaluation révisée) et l'année 2003 (prévision initiale). Le profil d'évolution retenu par le Gouvernement paraît tout à fait compatible avec le retournement de conjoncture enregistré en 2001-2002 et le redressement prévu pour 2003.

♦ Évaluées à **249,1 milliards d'euros**, les **recettes fiscales nettes** connaîtraient une hausse modérée (6,7 milliards d'euros, soit + 2,8%) par rapport à l'évaluation révisée pour 2002.

L'« effet de l'évolution spontanée », au sens de la méthode classique d'évaluation des recettes (soit + 8.585 millions d'euros) représente une variation de 3,5% par rapport à l'évaluation révisée pour 2002. Pour apprécier les véritables tendances influençant l'évolution spontanée des recettes fiscales nettes, il paraît préférable de compléter cette approche en prenant en compte l'indexation du barème de l'impôt sur le revenu. Formellement, cette mesure relève des aménagements de droits mais elle ne fait que refléter l'ajustement de l'impôt à l'augmentation des prix, qui vise à ne pas aggraver la pression fiscale nominale pesant sur le revenu. L'indexation des taux du barème et des seuils associés est chiffrée à 1.074 millions d'euros dans le fascicule des voies et moyens. L'évolution spontanée des recettes fiscales corrigée de l'inflation s'établit donc à 7.511 millions d'euros, soit une augmentation de 3,1% par rapport à leur évaluation révisée pour 2002.

Ce rythme est sensiblement inférieur à celui retenu dans le cadrage macroéconomique pour la croissance en volume du PIB (+ 3,9%). L'élasticité apparente des recettes fiscales au PIB s'établit donc à 0,8 environ. Le fait que l'élasticité des recettes fiscales soit légèrement inférieure à l'unité reflète la teneur des travaux de la direction de la prévision. Ceux-ci montrent, en effet, que les recettes fiscales amplifient plus les évolutions du PIB pendant les périodes de croissance que pendant les périodes de ralentissement. Ainsi, dans la loi de finances initiale pour 2001, une augmentation du PIB de un point générerait une augmentation des recettes fiscales de 1,4 point. Dans la loi de finances initiale pour 2002, une augmentation du PIB de un point générerait une augmentation des recettes fiscales de

1 point, correspondant à une élasticité unitaire, le Gouvernement de l'époque ayant considéré qu'il s'agissait là d'une hypothèse prudente.

Deux autres facteurs viennent s'agréger à l'évolution tendancielle des recettes fiscales. En premier lieu, les mesures décidées ou votées antérieurement au présent projet majorent les recettes fiscales nettes de 7,7 milliards d'euros, dont un montant de 2.785 millions d'euros qui résulte des modalités techniques retenues dans la loi de finances rectificative du 6 août 2002 pour réaliser la baisse de 5% de l'impôt sur le revenu. En effet, cette mesure a pris la forme d'un abattement forfaitaire sur le montant de l'impôt (avant imputation des réductions d'impôt) qui, au plan strictement juridique, ne porte que sur l'impôt 2002, donc arrive à expiration en 2003. De ce fait, l'année 2003 doit enregistrer une majoration mécanique de l'impôt sur le revenu, inscrite dans la catégorie des « autres facteurs de variation », à hauteur de 2.785 millions d'euros. Le Gouvernement ayant décidé de pérenniser la baisse de 5% de l'impôt, d'une part, et de la porter à 6%, d'autre part, l'évaluation des « aménagements de droits » au sens des catégories de mesures fait apparaître une diminution du produit de l'impôt de 3.556 millions d'euros en 2003. Il va de soi, cependant, que la réduction d'impôt effective entre 2002 et 2003 porte sur la différence, soit 771 millions d'euros. C'est cette approche que, par souci de simplicité et de clarté, le Gouvernement a retenue dans l'exposé général des motifs du présent projet de loi de finances.

De la même façon, les mesures tendant à faire bénéficier du taux réduit de TVA les services d'aide à la personne et les travaux d'entretien effectués dans les locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans viennent à expiration en 2003. Le Gouvernement a décidé de proroger ces mesures. Il s'ensuit un mouvement de « bascule » similaire au précédent, qui tend à gonfler de 3.542 millions d'euros le montant des « autres facteurs de variations » et à diminuer de la même somme le montant des « aménagements de droits ».

Si l'on fait abstraction de ces effets « optiques », il apparaît que l'effet en 2003 des mesures décidées antérieurement au projet de loi de finances majore les recettes fiscales de 1.333 millions d'euros. Parmi ces mesures, votre Rapporteur général relève notamment l'effet favorable sur l'impôt sur les sociétés (716,5 millions d'euros) et sur les dégrèvements (487,8 millions d'euros) de la tranche 2002 de la réforme de la taxe professionnelle.

Compte tenu des « effets optiques » évoqués ci-avant et de la classique indexation du barème de l'impôt sur le revenu, déjà prise en compte, pour 1.074 millions d'euros, les aménagements de droits proposés par le présent projet minorent les recettes fiscales de 1,5 milliard d'euros. L'effet net de la réduction de 6% des tranches du barème de l'impôt sur le revenu grève son produit de 771 millions d'euros. L'amélioration de la prime pour l'emploi réduit les mêmes recettes de 70 millions d'euros et augmente les remboursements d'impôt sur le revenu de 210 millions d'euros. Le transfert d'une nouvelle fraction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance, au profit des organismes de sécurité sociale, réduit les recettes fiscales de 660 millions d'euros. La normalisation de la fiscalité locale applicable à France Télécom minore les recettes fiscales (impôts directs autres que l'impôt sur le revenu perçus par voie d'émission de rôles) de

740 millions d'euros. En sens inverse, la modification du régime fiscal des distributions de dividendes abonde le budget de l'Etat à hauteur de 275 millions d'euros. Par ailleurs, les modifications de périmètre budgétaire majorent les recettes nettes de 184 millions d'euros, dont 197 millions d'euros au titre de la budgétisation des ressources de l'Institut français du pétrole.

♦ Les **ressources non fiscales** sont évaluées à **34,1 milliards d'euros**, dont près de 3 milliards d'euros de « recettes d'ordre » venant en atténuation des charges de la dette. Les recettes non fiscales reculent de 986 millions d'euros par rapport à l'évaluation révisée pour 2002 (soit -2,8%), l'évaluation révisée s'inscrivant elle-même en repli de 2.831 millions d'euros (soit 7,5%) par rapport à la loi de finances initiale pour 2002. Votre Rapporteur général rappelle, cependant, que la loi de finances rectificative du 6 août 2002 a pris acte du niveau irréaliste des recettes inscrites au budget par le précédent Gouvernement et a réduit de 3,3 milliards d'euros leur produit attendu. L'exercice de révision associé au présent projet montre une amélioration toute relative des prévisions afférentes à l'année 2002, les retenues pour pensions et les intérêts reçus par l'Etat se révélant, en fait, un peu plus dynamiques que ce qui était envisagé au début de l'été.

Les évaluations proposées dans le présent projet confirment que le gisement de recettes non fiscales qui a été mis à profit par le précédent Gouvernement pour atténuer la dérive du déficit budgétaire semble désormais épuisé : l'évolution spontanée de ces recettes pèse sur le budget à hauteur de 3.171 millions d'euros, dont 1.139 millions d'euros au titre de la réduction des prélèvements effectués sur le compte de l'Etat à la Coface, 1.019 millions d'euros au titre de la réduction du produit des participations de l'Etat dans diverses entreprises et 690 millions d'euros au titre de la non-reconduction de recettes exceptionnelles. En sens inverse, le montant des aménagements de droits apparaît modéré puisqu'il ne contribue au budget que pour 680 millions d'euros si l'on fait abstraction du basculement de 2002 vers 2003 du versement de l'Unedic programmé dans le cadre de la clarification des relations financières entre l'Etat et l'Unedic.

• **La structure de l'état A serait modifiée à la marge :**

– la ligne 0081 « Droits de consommation sur les tabacs » serait supprimée, ceux-ci étant désormais intégralement affectés aux organismes de sécurité sociale ;

– une ligne 0340 « Reversement à l'Etat de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat » serait créée, à l'occasion de la budgétisation des moyens affectés au soutien du secteur de l'artisanat ;

– sur le compte d'affectation spéciale n° 902-10 « Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle », serait créée une ligne 13 « Produit des sanctions pécuniaires prononcées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel » ;

– sur le compte d'affectation spéciale n° 902-32 « Fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne et assimilée d'information politique et générale et à la distribution de la presse quotidienne nationale d'information

politique et générale, et de soutien à l'expression radiophonique locale » (libellé modifié), seraient créées les lignes 04 « Produit de la taxe sur la publicité diffusée par voie de radiodiffusion sonore et de télévision » et 05 « Recettes diverses du Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale ».

• **Les recettes à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale s'élèveraient, en 2003, à 11,7 milliards d'euros**, en augmentation de 1,4 milliard d'euros par rapport à leur niveau voté en loi de finances initiale pour 2002.

L'essentiel de cette augmentation est imputable au compte d'affectation spéciale n° 902-24, qui recueille et utilise le produit des opérations de mise sur le marché de titres d'entreprises détenues par l'Etat. Ce compte verrait ses recettes passer de 5,4 milliards d'euros en 2002 à 8 milliards d'euros en 2003. Inversement, le compte d'affectation spéciale n° 902-33 « Fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'Etat », créé par la loi de finances initiale pour 2001, ne recueillerait aucune recette en 2003 alors qu'il était crédité de 1,2 milliard d'euros dans la loi de finances initiale pour 2002.

Les ressources des budgets annexes, sans influence sur l'équilibre budgétaire, augmenteraient de 553,5 millions d'euros, soit + 3,2% par rapport à leur évaluation en loi de finances initiale pour 2002. L'essentiel de cette augmentation est dû à la majoration des recettes du budget annexe des prestations sociales agricoles (+ 549,8 millions d'euros) dont la moitié provient de la majoration de la subvention versée par le budget général.

B.- Après la dérive, le retour à une véritable maîtrise des dépenses

Le projet de loi de finances pour 2003 propose de fixer à 273,7 milliards d'euros le plafond des dépenses nettes du budget général. En 2000 comme en 2001, il fallait tenir compte des nombreux changements de périmètre proposés par le Gouvernement – qui visaient à clarifier le contenu du budget de l'Etat ainsi que ses relations avec les autres administrations publiques – pour apprécier l'évolution des dépenses nettes du budget général. Depuis la loi de finances initiale pour 2002, les modifications de périmètre sont devenues plus limitées. Elles sont chiffrées à 221,8 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2003, le tome I du présent rapport les décrivant de façon détaillée.

Une fois corrigée des modifications de périmètre, la progression des dépenses, entre 2002 et 2003, s'élève à 7,2 milliards d'euros (+ 2,7%) par rapport à la loi de finances initiale pour 2002. Cependant, l'audit sur la situation des finances publiques réalisé par MM. Bonnet et Nasse a montré que la loi de finances initiale pour 2002 ne constitue pas une bonne référence pour apprécier le niveau estimé de la dépense en 2002. Dans ces conditions, il convient de comparer le montant des crédits demandés dans le projet de loi de finances pour 2003 à un montant de crédits jugé représentatif du niveau effectif de la dépense en 2002. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a chiffré à 2.567,6 millions d'euros le montant des crédits supplémentaires pour « rebaser » la loi de finances initiale pour

2002, auxquels s'ajoutent 14 millions d'euros de rebasage pour les recettes venant en atténuation des charges de la dette.

Dès lors, les crédits demandés dans le projet de loi de finances pour 2003 sont supérieurs de 4,6 milliards d'euros, soit 1,7% en valeur relative, au montant des crédits de la loi de finances initiale pour 2002 rebasée. La progression en volume des dépenses du budget général, à périmètre constant, est donc égale à 0,2%, compte tenu d'une évolution prévisionnelle de l'indice des prix égale à 1,5%.

Parmi les **dépenses ordinaires civiles**, la charge nette de la dette progresserait de 792 millions d'euros (+2,1%) par rapport à la loi de finances initiale pour 2002 rebasée. La diminution des taux d'intérêt, qui exerce une influence bénéfique non seulement sur la charge des titres émis pour financer le déficit de l'année considérée mais aussi sur celle des émissions effectuées pour refinancer les titres arrivés à échéance, continue à se propager progressivement au stock de dette qui est refinancé chaque année. Votre Rapporteur général rappelle, par ailleurs, que les opérations de rachat de titres effectuées par l'agence France Trésor sur les marchés financiers ont un impact à la fois sur la charge budgétaire de l'année où sont effectués les rachats et sur celle des années ultérieures.

Les charges civiles directes de personnels (rémunérations, pensions et charges sociales) s'accroîtraient de 1.390 millions d'euros, dont 379 millions d'euros pour les rémunérations (soit +0,7% par rapport aux crédits rebasés pour 2002) et 1.011 millions d'euros pour les pensions (soit +4,3% par rapport aux crédits rebasés pour 2002). L'analyse des « mesures nouvelles », dans les différents fascicules budgétaires, suggère que l'effet en année pleine de la revalorisation de 0,5% du point « fonction publique » accordée en mars 2002 exigerait un montant de crédits supplémentaires de 70,4 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2002 ⁽¹⁾. L'année 2002 n'a donné lieu jusqu'ici à aucune attribution différenciée de points d'indice et il ne semble pas prévu d'y procéder d'ici à la fin de l'année. Par ailleurs, une provision globale de 875 millions d'euros est inscrite sur un chapitre réservoir du budget des Charges communes.

Les dépenses d'intervention augmenteraient de près de 660 millions d'euros, soit +0,9% par rapport à la loi de finances initiale pour 2002. Si l'on prend en compte les crédits initiaux de 2002 rebasés à partir de la loi de finances rectificative du 6 août 2002, il apparaît, au contraire, que les dépenses d'intervention reculent de 576,3 millions d'euros (-0,8%). Les interventions à caractère « politique » (dont la majeure partie est constituée de concours aux collectivités locales) progressent de 1.688,7 millions d'euros par rapport à 2002. En fait, il s'agit surtout d'un effet « optique », dû à la majoration de 1.646,3 millions d'euros de la dotation générale de décentralisation au titre de la compensation allouée aux régions pour la gestion des services ferroviaires de compétence régionale ; en contrepartie, les interventions à caractère économique voient leurs crédits réduits à due concurrence. En revanche, la diminution de 1.481,7 millions d'euros des crédits d'intervention économique consacrés à la politique de l'emploi (actions en faveur des publics prioritaires, exonérations de cotisations sociales, accompagnement des

(1) L'analyse des « mesures acquises » et des « mesures nouvelles » du projet de loi de finances s'effectue toujours par rapport aux crédits initiaux de la loi de finances précédente.

restructurations, etc.) est bien réelle : le redéploiement des actions de l'Etat en faveur de dispositifs mieux ciblés et plus dirigés vers le secteur marchand contribue, pour une large part, à la création des marges de manœuvre utilisées par le Gouvernement, dans le présent projet, au profit de ses priorités. Les concours aux « pays les moins avancés » progressent de 100 millions d'euros. Les prestations et allocations diverses à la charge de l'Etat nécessitent une augmentation des crédits de 504,4 millions d'euros, dont 248,6 millions d'euros pour l'allocation aux adultes handicapés et 175,5 millions d'euros pour l'aide médicale résiduelle.

Les crédits de **dépenses civiles en capital** progressent de 467 millions d'euros par rapport aux crédits rebasés de 2002 (+ 3,8%).

Les crédits de **dépenses militaires** augmentent de près de 2 milliards d'euros soit + 5,2% par rapport aux crédits rebasés de 2002. Cette progression se répartit de façon inégale entre les crédits de dépenses ordinaires, qui progressent de 596,4 millions d'euros (soit + 2,3%) pour être portés à 26,3 milliards d'euros, et les crédits de dépenses en capital, qui progressent de 1.370 millions d'euros (soit + 11,2%) et s'établissent ainsi à 13,6 milliards d'euros.

Le plafond des charges définitives nettes (hors recettes en atténuation des charges de la dette) serait fixé à 285,4 milliards d'euros, en hausse de 3,2%, soit 8,8 milliards d'euros, par rapport à la loi de finances initiale pour 2002. Si on les rapporte aux crédits rebasés de 2002, l'augmentation n'est plus que de 6,2 milliards d'euros, soit + 2,2%.

Les charges définitives des comptes d'affectation spéciale augmentent de 1.396,4 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2002. En effet, les crédits inscrits sur ces comptes s'établiraient à 11,7 milliards d'euros en 2003 au lieu de 10,3 milliards d'euros en 2002. Cette progression reflète le double mouvement déjà évoqué en matière de recettes, à savoir l'augmentation de 2,6 milliards d'euros des crédits demandés sur le compte d'affectation spéciale n° 902-24 et la diminution de 1,2 milliard d'euros (c'est-à-dire la réduction à zéro) des crédits demandés sur le compte d'affectation spéciale n° 902-33.

Le **plafond des charges des opérations temporaires** serait fixé à 58,8 milliards d'euros, en augmentation de 4,1 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2002, soit + 7,4%. Le plafond des charges des comptes d'avances progresse de 2,9 milliards d'euros alors que le plafond des charges des comptes de prêts est majoré de 671,9 millions d'euros.

C.- Une stabilisation nécessaire du déficit

Le déficit des opérations à caractère définitif s'élèverait à 45,7 milliards d'euros, suggérant une dégradation de 13,2 milliards d'euros par rapport aux 32,4 milliards d'euros prévus dans la loi de finances initiale pour 2002. Le projet de loi de finances pour 2003 fait pourtant apparaître une amélioration d'un peu plus d'un milliard d'euros par rapport au solde des opérations à caractère définitif établi par la loi de finances rectificative du 6 août 2002.

Compte tenu de l'excédent prévu pour les opérations temporaires (1.068,7 millions d'euros), **le déficit général du budget de l'Etat s'établirait, en 2003, à 44,6 milliards d'euros**, inférieur de 1,4 milliard d'euros au déficit qui ressort de la loi de finances rectificative du 6 août 2002. Le déficit prévisionnel pour 2003 est stabilisé par rapport aux perspectives d'exécution pour 2002 telles quelles avaient été tracées dans l'audit sur la situation des finances publiques. D'aucuns auraient pu espérer que le Gouvernement issu des élections du mois de juin 2002 aurait cherché à redresser plus rapidement une situation financière compromise par son prédécesseur. Il faut convenir que l'ampleur du ralentissement économique subi par la France depuis plusieurs trimestres et la difficulté de l'économie à se redresser franchement ont, à bon droit, invité le Gouvernement à faire preuve de prudence dans le dosage budgétaire du présent projet. Des actions trop vigoureuses visant à réduire le déficit budgétaire auraient pu conduire à fragiliser la reprise, allant ainsi à l'encontre du but recherché.

Déterminé selon les principes de la comptabilité nationale, le déficit budgétaire s'établirait, en 2003, à 3% du PIB. Pour l'ensemble des administrations publiques, le déficit serait plus faible : il se stabiliserait à 2,6% du PIB, compte tenu d'une prévision d'exécution désormais fixée à 2,6% également pour 2002.

II.- Les autorisations d'opérations de trésorerie

A.- Paragraphe II :

les autorisations relatives à la dette de l'Etat

- Un usage constant sous la V^{ème} République a longtemps voulu que, grâce à une interprétation « souple » de l'article 31 de l'ordonnance organique de 1959, ni le tableau d'équilibre ni les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances ne comportent d'évaluation du « *montant des ressources d'emprunt et de trésorerie* ».

En matière de ressources de trésorerie, c'est-à-dire des mouvements de fonds à très court terme, il ne fait pas de doute que l'incertitude sur les montants nécessaires à l'équilibre quotidien de la trésorerie, l'interdiction du découvert non financé et les délais d'adoption des lois de finances ne permettent en aucun cas la détermination *a priori* d'un plafond pour ces ressources.

Pour sa part, le programme d'émission d'emprunts de l'Etat a longtemps été écarté des informations fournies au Parlement dans le cadre du débat budgétaire. Depuis quelques années, pourtant, le rapporteur spécial sur le budget des Charges communes présentait un tableau prévisionnel de financement, fondé sur un certain nombre d'hypothèses conventionnelles et qui était réputé n'engager aucunement le ministre de l'économie et des finances. Au contraire, la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances prévoit que l'évaluation des ressources et des charges de trésorerie devra faire l'objet d'un vote, dans le cadre de l'article d'équilibre. A cette fin, celui-ci inclura, en plus du classique tableau d'équilibre, un

tableau de financement qui précisera, en particulier, le contenu du programme d'émission d'emprunts de l'Etat.

Les dispositions organiques concernées ne sont applicables qu'à compter de la loi de finances pour 2006. Cependant, comme dans la loi de finances initiale pour 2002, le fascicule budgétaire des Charges communes déposé par le Gouvernement contient un tableau de financement prévisionnel pour les années 2002 et 2003, qui a vocation à devenir le programme d'emprunts effectif, sous réserve d'éventuels ajustements qui pourraient résulter de la teneur de la discussion parlementaire et des modifications éventuellement apportées par le Parlement au texte du Gouvernement.

TABLEAU PREVISIONNEL DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

	LFI 2002	LFR 2002	PLF 2003
I.- Besoin de financement			
Déficit budgétaire	30,4	46,0	44,6
Amortissement de la dette à long terme	14,7	14,6	30,3
Amortissement de la dette à moyen terme	45,0	44,7	37,6
Amortissement des engagements de l'État	1,5	4,0	1,0
Total Besoin de financement	91,6	109,3	113,5
II.- Ressources de financement			
Produit des émissions à moyen et long terme	85,0	85,0	111,4
Rachat de dette à moyen et long terme	—	—	—
Financement à moyen et long terme	85,0	85,0	114,0
Variation nette de titres à court terme (BTF) ^(a)	13,0	25,2	12,5
Variation des dépôts des correspondants	— 6,4	— 0,9	— 10,4
Variation du compte courant du Trésor	0,0	0,0	0,0
Divers	0,0	0,0	0,0
Ressources totales nettes de financement	91,6	109,3	113,5

(a) BTF : Bons du Trésor à taux fixe et intérêt précompté.

En matière de ressources d'emprunt, l'article 15 de l'ordonnance organique complète les dispositions de l'article 31 en soumettant les opérations d'emprunt à une autorisation parlementaire, de même que les opérations budgétaires sont soumises aux autorisations accordées sous forme de crédits. Le deuxième alinéa de cet article 15 dispose que « *les émissions d'emprunt sont faites conformément aux autorisations générales données chaque année par les lois de finances* ». Le paragraphe II, alinéa 1, du présent article a pour objet d'accorder au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, pour l'année 2003, une telle autorisation générale. Celle-ci porte sur le court, le moyen et le long terme, et les emprunts peuvent avoir deux objets : la couverture de l'ensemble des charges de trésorerie et le renforcement des réserves de change. Tant que les dispositions de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ne sont pas entrées en vigueur – c'est-à-dire jusqu'à la loi de finances pour 2005 incluse – l'autorisation d'emprunt demandée au Parlement doit mentionner expressément que ceux-ci seront libellés en euros.

• Depuis la loi de finances pour 1991, l'autorisation générale d'emprunt est complétée par un ensemble d'autorisations relatives à des opérations dites « de gestion active » de la dette de l'Etat. Ces opérations, réalisées sur le marché secondaire de la dette, sont énumérées au paragraphe II, alinéa 3, du présent article.

La politique de modernisation de la dette de l'Etat, engagée à partir du milieu des années 1980, a rendu nécessaire des interventions du Trésor sur les marchés. La concentration des émissions sur un faible nombre de lignes, très liquides mais « pesant » parfois plus de 15 milliards d'euros (100 milliards de francs), a pour corollaire des charges d'amortissement variant de façon considérable d'année en année, ou de mois en mois. La gestion active de la dette permet de lisser l'échéancier des titres à amortir et d'optimiser le profil de trésorerie de l'Etat.

Depuis la loi de finances initiale pour 2000, la liste traditionnelle des autorisations accordées au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a été complétée par la mention d'« opérations de dépôts de liquidités sur le marché interbancaire de la zone euro et auprès des Etats de la même zone ».

En effet, le Trésor a souhaité élargir la palette des instruments dont il dispose pour gérer au plus près la liquidité de l'Etat et notamment le niveau de son compte courant auprès de la Banque de France. La pratique des prises en pension de titres détenus par d'autres agents financiers, notamment les spécialistes en valeurs du Trésor⁽¹⁾, procure déjà un moyen souple et sûr de placer des liquidités excédentaires sur le marché afin d'en obtenir une rémunération supérieure à celles procurée par leur maintien sur le compte courant à la Banque de France.

Cependant, il peut survenir des occasions où les opérations de pension ne peuvent satisfaire aux besoins du Trésor. Il semble, par exemple, qu'elles soient difficiles à conclure à certains moments de la journée. Le dépôt de liquidités sur le marché interbancaire permettrait de retrouver une souplesse intrajournalière.

Dans la même perspective, le présent article inclut à nouveau une autorisation accordée au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie pour effectuer des opérations de dépôt auprès d'autres Etats de la zone euro. Les politiques de modernisation de la dette conduites par les Etats européens – où la France a le plus souvent été à l'avant-garde – conduit à des tensions beaucoup plus fortes qu'auparavant sur les trésoreries des Etats. Le remboursement de lignes arrivées à échéance, dont le principal s'élève parfois à une dizaine ou une quinzaine de milliards d'euros, peut se conjuguer avec le versement, le même jour, d'une grande partie des intérêts dus dans l'année sur la dette de l'Etat. Ainsi, en France, les mois d'avril et octobre voient des sorties de trésorerie particulièrement importantes, notamment le 25 de chaque mois pour ce qui est des dépenses budgétaires (versements d'intérêts).

(1) Il conviendra de se reporter, pour plus de détails, aux développements contenus dans le rapport spécial sur le budget des Charges communes, établi par M. Daniel Garrigue, député.

Les Etats de la zone euro ont, depuis quelques années, engagé un lent rapprochement de leurs calendriers d'émission, dans un cadre coopératif très informel. Ce mouvement a pour corollaire naturel une coordination renforcée en matière de gestion de trésorerie. Certains Etats, notamment la Belgique, se sont montrés intéressés par des opérations d'ajustement coopératif des trésoreries des Etats, les excédents temporaires des uns pouvant aider à financer, par l'intermédiaire de prêts et dépôts, les besoins temporaires des autres dus, par exemple, à une échéance très lourde.

La disposition incluse dans le présent article vient en complément d'une innovation introduite par le décret n° 99-309 du 21 avril 1999. Celui-ci a autorisé le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à « *procéder à des opérations d'emprunts sur le marché interbancaire et auprès des Etats de la zone euro* ». Cette innovation pouvait être rattachée à la rédaction du paragraphe II, alinéa 2, de l'article d'équilibre de la loi de finances pour 1999, qui évoque les « *emprunts à court terme* », sans préciser leur nature. En revanche, les opérations de placement de disponibilités, autorisées dans le cadre de l'alinéa 2 du même paragraphe du même article, ne comportaient pas, dans les lois de finances antérieures à 2000, les mentions du marché interbancaire et des opérations susceptibles d'être conclues avec d'autres Etats.

Le montant des dépôts sur le marché interbancaire et auprès des Etats de la zone euro, en fin de mois et en moyenne sur le mois, est ajouté aux informations présentées dans les arrêtés mensuels récapitulatifs des émissions de valeurs du Trésor publiés au *Journal officiel*. Il en est de même pour les opérations d'emprunts auprès des mêmes contreparties.

- Le Gouvernement demande de compléter les autorisations de « gestion active » par l'autorisation d'attribuer directement à la Caisse de la dette publique, dont l'article 68 du présent projet prévoit la création, des titres de dette publique. Il s'agit de renforcer la capacité d'intervention et d'animation du marché secondaire de la dette de l'Etat, la Caisse de la dette publique étant habilitée à détenir un portefeuille de titres publics susceptibles de faire l'objet d'échanges sur les marchés financiers.

Cette innovation contribuerait certainement à renforcer l'intérêt des investisseurs pour la dette émise par la République française. On peut en attendre une réduction à moyen terme du coût de cette dette, c'est-à-dire, *in fine*, une moindre charge pour le contribuable. Sous réserve que la politique de gestion de son portefeuille de titres soit soigneusement encadrée, l'autorisation demandée par le Gouvernement peut être accordée.

*B.- Paragraphes III et IV : les autorisations traditionnelles
de prise de garantie*

Les derniers paragraphes du présent article reprennent des dispositions traditionnelles, qui ont pour objet d'autoriser le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie :

– à accorder la garantie de l'Etat pour le refinancement en devises d'emprunts communautaires ;

– à prévoir la stabilisation des charges d'emprunts en devises des établissements spécialisés dans le financement à moyen et long terme des investissements. Cette garantie est la contrepartie des encouragements donnés, depuis le milieu des années soixante-dix, à ces établissements pour couvrir une partie de leurs besoins en capitaux sur les marchés internationaux afin de faciliter le financement de la balance des paiements.

*
* *

L'article 34 a été *adopté*, compte tenu des décisions antérieures de la Commission.

*
* *

La Commission a ensuite *adopté* l'ensemble de la première partie du projet de loi de finances pour 2003 ainsi modifié.

*
* *