

N° 92

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès verbal de la séance du 23 novembre 2000.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2001, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES (Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 30

INTÉRIEUR ET DÉCENTRALISATION :

• DÉCENTRALISATION

Rapporteur spécial : M. Michel MERCIER

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, *vice-présidents* ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Tréguët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570.

Sénat : 91 (2000-2001).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR	4
I. LES CREDITS DES COLLECTIVITÉS LOCALES FIGURANT AU BUDGET DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR	5
A. ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	5
1. <i>Une progression qui résulte des orientations du gouvernement en matière de fiscalité locale</i>	5
2. <i>Les crédits inscrits en loi de finances ne reflètent qu'une partie des crédits disponibles au titre de l'exercice</i>	6
B. LES FLUCTUATIONS DU MONTANT DE LA DOTATION GÉNÉRALE DE DECENTRALISATION (DGD)	7
1. <i>De fortes variations depuis 1999</i>	7
2. <i>La modification du rôle de la DGD des départements</i>	8
C. LA DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT	9
1. <i>Les crédits prévus pour 2001</i>	9
2. <i>Un montant élevé de crédits reportés</i>	9
D. LES DOTATIONS D'ÉQUIPEMENT SCOLAIRE	11
1. <i>Une progression sans surprise</i>	11
2. <i>La spécificité de l'outre-mer</i>	12
E. LES COMPENSATIONS DES SUPPRESSIONS D'IMPÔTS PERÇUS PAR LES RÉGIONS	13
II. L'ÉVOLUTION D'ENSEMBLE DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT	14
A. UNE PROGRESSION TRÈS FORTE DUE AUX ORIENTATIONS DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE DE FISCALITÉ LOCALE	14
1. <i>Les dotations</i>	15
2. <i>Les compensations</i>	20
3. <i>Les dégrèvements</i>	22
4. <i>Un changement important en trois ans</i>	24
5. <i>Les réfections appliquées aux compensations d'exonérations fiscales</i>	26
B. UNE ÉVOLUTION INQUIÉTANTE POUR LES FINANCES PUBLIQUES	27
1. <i>La rigidification du budget de l'Etat</i>	27
2. <i>Qui bénéficie de l'augmentation des dépenses de l'Etat ?</i>	28
III. L'ÉVOLUTION DE L'ENVELOPPE NORMÉE ET DE SES COMPOSANTES	29
A. L'APPLICATION DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ	29
1. <i>Les règles de l'enveloppe normée ...</i>	29
2. <i>... sont destinées à réduire le montant de la variable d'ajustement, la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP)</i>	31
B. LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT EN 2001	33
1. <i>Une progression favorable de la DGF</i>	33
2. <i>Une progression limitée des dotations de solidarité</i>	36
C. LES FONDS NATIONAUX DE PÉRÉQUATION	38
1. <i>Une forte progression des ressources</i>	38
2. <i>Un nouveau manque à gagner pour le fonds national de péréquation (FNP)</i>	39
3. <i>La cotisation de péréquation porte-t-elle bien son nom ?</i>	41

IV. LES DEBATS DE 2001	43
A. LE REPORT DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ.....	43
B. LE FINANCEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ.....	43
C. REFORME DE LA FISCALITÉ LOCALE ET AUTONOMIE FISCALE	46
V. LA COMPLEXITÉ DES CRITÈRES DE RÉPARTITION DES DOTATIONS	49
VI. LA FISCALITÉ DIRECTE LOCALE EN 2000	50
A. UNE FISCALITÉ DE PLUS EN PLUS VIRTUELLE.....	50
B. UNE FAIBLE UTILISATION DE LA LIBRE VARIATION DES TAUX	52
C. LES CONSÉQUENCES DE LA SUPERPOSITION DES TAUX SUR LE TAUX GLOBAL.....	53
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	54
EXAMEN EN COMMISSION	55

OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

L'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales entre 2000 et 2001 appelle de la part de votre rapporteur les observations suivantes :

- les dépenses de l'Etat en faveur des collectivités locales augmentent très rapidement (+ 44 milliards de francs, soit une hausse de 15 %) mais cette augmentation est consacrée à 87 % au remplacement de ressources fiscales locales par des crédits budgétaires ;

- les dotations de l'Etat augmentent de 3,8 % alors que les compensations d'exonérations fiscales augmentent de 16,5 %. Le montant des compensations a triplé en trois ans et s'établit à 92 milliards de francs ;

- en 2001, les compensations et les dégrèvements d'impôts locaux représenteront plus de la moitié des dépenses de l'Etat en faveur des collectivités locales ;

- le remplacement de ressources fiscales par des crédits budgétaires se traduit par une augmentation des dépenses de fonctionnement de l'Etat, ce qui rigidifie son budget ;

- malgré l'augmentation de la fraction du taux de croissance du produit intérieur brut prise en compte pour calculer l'indexation de l'enveloppe normée des concours de l'Etat aux collectivités locales, la variable d'ajustement de l'enveloppe normée, la dotation de compensation de la taxe professionnelle, enregistrera une nouvelle baisse en 2001 ;

- la dotation globale de fonctionnement (DGF) connaît une progression importante (+ 3,42 %) mais, pourtant, la part des dotations de solidarité dans le total des crédits de la DGF stagne (la dotation de solidarité urbaine ne devrait pas progresser entre 2000 et 2001) ;

- la pratique du financement de mesures en faveur des collectivités défavorisées par ponction sur les ressources d'autres dispositifs péréquateurs n'est pas interrompue (par exemple, la majoration de la dotation de solidarité rurale sera financée par une ponction sur le fonds national de péréquation) ;

- la complexité des modalités de répartition des dotations de l'Etat aux collectivités locales est mise en évidence dans un tableau reproduit dans le V du présent rapport.

I. LES CREDITS DES COLLECTIVITÉS LOCALES FIGURANT AU BUDGET DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

A. ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

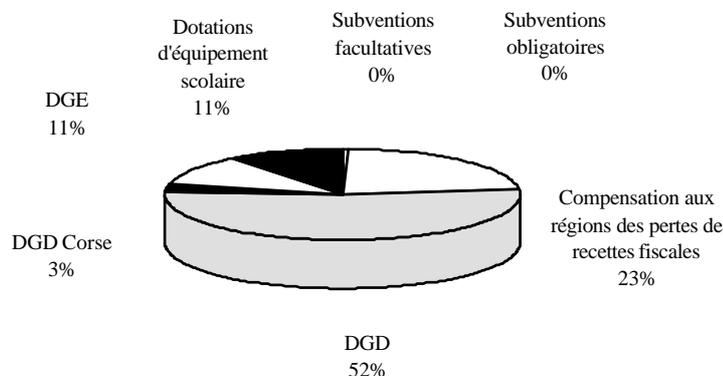
1. Une progression qui résulte des orientations du gouvernement en matière de fiscalité locale

Les crédits des collectivités locales s'élèvent à 50,5 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 2001, soit 19,5 milliards de francs de plus que dans le projet de loi de finances pour 2000 (+ 62 %). Ils représentent 46 % du budget du ministère de l'intérieur.

Cette augmentation s'explique par l'inscription au budget du ministère de l'intérieur de la compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation (6 milliards de francs) et de la majoration de la dotation générale de décentralisation (DGD) résultant de la suppression de la vignette (12,5 milliards de francs).

A structure constante, les crédits des collectivités locales augmentent de 3,2 % et passent de 31 milliards de francs à 31,9 milliards de francs. Cette progression résulte de l'évolution mécanique des chapitres qui composent l'agrégat collectivités locales, qui sont des dotations évoluant en fonction de taux d'évolution prévus par la loi.

Répartition des crédits de l'agrégat "Collectivités locales" dans le projet de loi de finances pour 2001



2. Les crédits inscrits en loi de finances ne reflètent qu'une partie des crédits disponibles au titre de l'exercice

Les crédits de l'agrégat 21 « Collectivités locales » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2000 s'élevaient à 31,6 milliards de francs. Pourtant, au 30 juin 2000, 51,7 milliards de francs avaient été ouverts. Par conséquent, **20 milliards de francs étaient disponibles pour être dépensés en 2000 sans pour autant figurer dans la loi de finances pour 2000.**

Cet écart important (près de 40 % des crédits disponibles ne figuraient pas en loi de finances) s'explique par trois raisons :

- les *fonds structurels européens*, qui sont rattachés au budget du ministère de l'intérieur en cours d'exercice par voie de fonds de concours. Par conséquent, les crédits des fonds structurels européens ne figurent pas dans les lois de finances (les chapitres correspondants, 41-58 et 67-58, ne sont pas dotés). En 2000, les rattachements se sont élevés à 4,7 milliards de francs ;

- les *reports de crédits* non consommés au cours des exercices antérieurs, qui s'élèvent à 13,3 milliards de francs en 2000, dont 6,3 milliards de francs au titre des fonds structurels européens ;

- les transferts de crédits et les ouvertures de crédits pour *dépenses accidentelles* (1,6 milliard de francs en 2000).

Hors fonds structurels européens, **les crédits ouverts au 30 juin 2000 s'élèvent à 40,6 milliards de francs, soit 28 % de plus que le montant des crédits inscrits en loi de finances pour 2000.** Cet écart s'explique par les reports de 1999 vers 2000, qui s'élèvent à 7 milliards de francs s'agissant des chapitres dotés en loi de finances.

Écart entre les crédits inscrits dans la loi de finances pour 2000 et les crédits ouverts au titre de 2000

(en millions de francs)

	Crédits LFI 2000	Crédits ouverts en 2000	Variation	Écart en %
Agrégat « Collectivités locales »	31.659	51.733	20.074	63,4 %
Chapitres dotés en LFI (= total agrégat - fonds structurels)	31.659	40.692	9.033	28,5 %

Pour mémoire, il convient de rappeler que les crédits figurant dans la loi de finances pour 1999 s'élevaient à 35 milliards de francs. 20 % des crédits autorisés pour 1999 n'ont pas été dépensés.

Les reports de 1998 vers 1999 s'élevaient pour leur part à 5,4 milliards de francs.

Il convient particulièrement de remarquer que le chapitre 67-50 « *subventions d'équipement et achèvement d'opérations en cours* » n'est jamais doté en loi de finances mais que son article 60 « *programmes de sécurité dans les établissements scolaires* » fait l'objet d'ouvertures de crédits conséquentes en cours d'année (994 millions de francs en 1999, 1 milliard de francs en 2000). En 1999, la dépense sur ce chapitre était de 277 millions de francs.

B. LES FLUCTUATIONS DU MONTANT DE LA DOTATION GENERALE DE DECENTRALISATION (DGD)

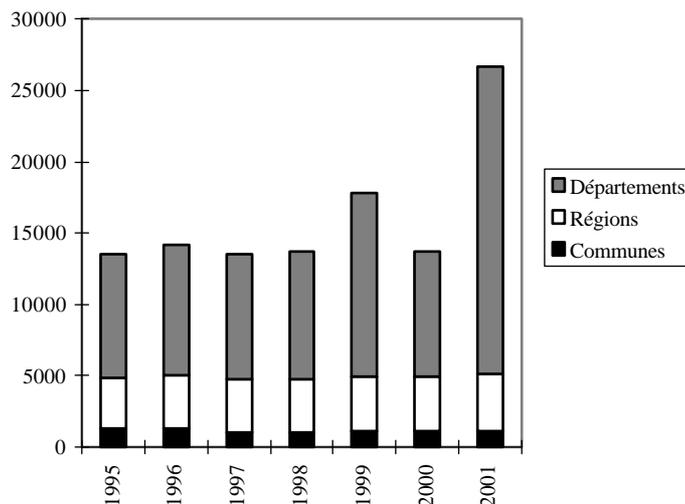
1. De fortes variations depuis 1999

Les fluctuations du montant de la dotation générale de décentralisation (DGD), plus précisément de la DGD des départements, expliquent l'évolution des crédits des collectivités locales inscrits au budget du ministère de l'intérieur en 1999, en 2000 et en 2001.

La DGD évolue chaque année comme le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Toutefois, cette indexation n'explique pas les fluctuations du montant de la DGD depuis 1999. Celles-ci sont dues aux modifications du contenu de cette dotation.

Evolution des crédits des composantes de la DGD

(en millions de francs)



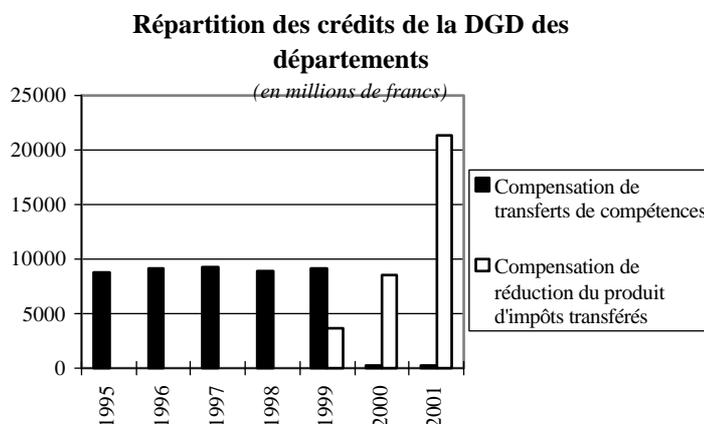
En 1999, la DGD avait augmenté de 4,1 milliards de francs en raison de l'intégration dans cette dotation de la compensation aux départements de la baisse des droits de mutation.

En 2000, la DGD avait baissé de 4,1 milliards de francs en raison d'un double mouvement : une baisse de 9,1 milliards de francs en raison de la recentralisation de la compétence d'aide médicale opérée par la loi portant création de la couverture maladie universelle ; une augmentation de 4,6 milliards de francs en raison de la prise en charge par la DGD de la compensation de la nouvelle baisse des droits de mutation perçus par les départements.

En 2001, les crédits de la DGD augmentent de 12,9 milliards de francs, dont 12,5 milliards de francs au titre de l'intégration à la DGD de la compensation aux départements de la suppression de la vignette. Ils s'établissent à 26,6 milliards de francs.

2. La modification du rôle de la DGD des départements

Les modifications du régime de la DGD des départements ne se traduisent pas seulement par une modification de son montant, mais également par une évolution de son contenu, mise en évidence par le graphique ci-dessous :



Depuis l'année dernière, **les crédits de la DGD ne servent plus à financer les compétences des départements mais presque exclusivement à compenser les baisses successives du produit des impôts transférées** résultant de décisions de l'Etat (extension de la taxe à l'essieu, baisse des droits de mutation, suppression de la vignette).

La DGD versée à la collectivité territoriale de **Corse** figure au chapitre 41-57. Elle s'élève à 1,4 milliards de francs, en progression de 6 %. Cette augmentation s'explique par la compensation de la suppression à la collectivité territoriale de Corse de la vignette qu'elle percevait auparavant (36 millions de francs).

C. LA DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT

1. Les crédits prévus pour 2001

L'article L. 2334-32 du code général des collectivités territoriales prévoit que les crédits de la dotation globale d'équipement (DGE) évoluent chaque année comme le taux de progression de la formation brute de capital fixe des administrations publiques. Le taux prévu pour 2001 s'établit à 1,6 %.

Ce taux s'applique aux autorisations de programme. Les crédits de paiement évoluent à des rythmes différents. Pour la DGE des communes, les crédits de paiements sont toujours équivalents aux autorisations de programme (ils s'établissent à 2,6 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 2001). Pour la DGE des départements, l'évolution des crédits de paiement dépend de l'exécution des programmes subventionnés. Ainsi, dans le projet de loi de finances pour 2001, les crédits de paiement de la première part de la DGE des départements augmentent de 2,7 % (ils s'établissent à 1,6 milliard de francs) tandis que ceux de la deuxième part progressent de 74,5 % (ils s'élèvent à 1,1 milliard de francs).

Au total, les crédits de la DGE inscrits dans le projet de loi de finances pour 2001 s'élèvent à 5,5 milliards de francs, en progression de 2,2 % par rapport à 2000.

2. Un montant élevé de crédits reportés

Chaque année, l'ensemble des autorisations de programme est délégué et les élus locaux considèrent souvent que les crédits disponibles sont insuffisants au regard des besoins. Pourtant, on constate des reports de crédits en augmentation constante, aussi bien en autorisations de programmes qu'en crédits des paiement, et aussi bien pour la DGE des communes que pour la DGE des départements, comme en témoigne le tableau ci-dessous :

Les crédits de la DGE en 1998, 1999 et 2000

(en millions de francs)

	Dotation LEI 1998	Reports 97 sur 98	Disponible pour l'exercice 98	Dotation LEI 1999	Reports 98 sur 99	Disponible pour l'exercice 99	Dotation LEI 2000	Reports 99 sur 2000	Disponible pour l'exercice 2000
COMMUNES									
AP	2.463	3.917	6.358	2.557	3.932	6.490	2.649	3.907	6.256
CP	2.463	2.959	5.423	2.557	3.443	6.000	2.649	3.819	6.169
1ère part									
AP				-		3.932	-	3.892	3.673
CP				-		1.257	-	1.257	1.057
2ème part									
AP				2.557		2.557	2.649	14	2.583
CP				2.557		4.743	2.649	2.561	5.111
DEPARTEMENTS									
AP	2.640	2.509	5.148	2.741	2.453	5.195	2.839	2.464	5.604
CP	2.593	868	3.462	2.672	753	3.425	2.765	654	3.720
1ère part									
AP				1.598		2.787	1.655	1.230	3.186
CP				1.557		1.823	1.612	243	2.156
2èpart									
AP				1.143		2.407	1.184	1.234	2.418
CP				1.114		1.602	1.153	410	1.564
TOTAL									
AP	5.103	6.426	11.506	5.298	6.385	11.685	5.488	6.371	11.860
CP	5.056	3.827	8.885	5.229	4.196	9.425	5.414	4.473	9.889

Le ministère de l'intérieur a indiqué à votre rapporteur que la plupart de ces reports étaient largement inévitables :

- s'agissant de la DGE des communes, qui ne comporte désormais plus qu'une part, les reports viennent du fait que les crédits de paiement ouverts sont équivalents au montant des autorisations de programmes. Comme toutes les opérations ne sont pas réalisées en un an, il reste inévitablement des crédits de paiement ouverts mais non dépensés en fin d'exercice. Ces crédits sont reportés ;

- s'agissant de la DGE des départements, les relations entre les ouvertures d'autorisations de programmes et de crédits de paiement sont complexes mais plus traditionnelles. Les ouvertures de crédits de paiement ne sont pas systématiquement équivalentes à celles des autorisations de programmes, mais dépendent du rythme de réalisation des opérations. Les reports s'expliquent donc autrement, par le fait que les crédits correspondant au quatrième trimestre d'une année sont en réalité versés au premier trimestre de l'année suivante. L'équivalent d'un trimestre est donc reporté sur l'année suivante. Par exemple, en 1999, 2.672 millions de francs de crédits de paiement ont été inscrits en loi de finances et 654 millions de francs ont été reportés sur 2000, soit un peu moins du quart.

Ces explications techniques n'expliquent cependant pas tous les reports et les crédits de la DGE restent caractérisés par l'existence d'autorisations de programme dites « dormantes ». Elles s'élèvent notamment à plus de 1 milliard de francs pour la DGE des communes, correspondant à l'ancienne première part. Le projet de loi de finances rectificative pour 2000 prévoit l'annulation de 600 millions de francs au titre de l'ancienne première part de la DGE des communes. Le reliquat sera « recyclé » au profit des services départementaux d'incendie et de

secours (SDIS), conformément aux engagements pris par l'Etat dans le cadre de la loi du 28 décembre 1999 relative à la prise en compte des résultats du recensement général de population de 1999 sur la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités locales.

Le ministère de l'économie et des finances et les « AP dormantes »

Le ministère de l'économie et des finances a communiqué à votre commission des finances les éléments suivants :

« Une autorisation de programme (AP) affectée est réputée « dormante » lorsque l'opération d'investissement dont elle constitue la limite d'engagement n'a été ni clôturée ni mouvementée par des paiements durant quatre exercices budgétaires consécutifs.

La situation de ces AP est examinée en liaison avec le ministère concerné afin d'identifier les AP devenues inutiles et qu'il convient donc de désaffecter.

Les AP dormantes ainsi désaffectées constituent des crédits sans emploi et font l'objet d'une annulation. Les annulations d'AP ainsi clôturées d'office sont déduites des autorisations de programme en compte figurant dans les documents budgétaires de chaque ministère.

Le recensement annuel des AP dormantes à partir de l'exploitation de la comptabilité spéciale des investissements, permet d'identifier des reliquats d'AP dormantes sur l'ensemble des sections budgétaires, les trois dernières campagnes annuelles d'annulation ayant porté principalement sur les blocs suivants : « finances et industrie », « équipement, logement, transports », « aménagement du territoire », « intérieur, outre-mer ». Le dispositif permanent de recensement et de clôture automatique des AP « dormantes » a été mis en place, en 1994, à l'initiative du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, dans le souci d'optimiser la gestion des autorisations de programme votées par le Parlement par un suivi renforcé de la consommation des AP ouvertes en loi de finances. A ce titre, l'apurement automatique opéré dans la comptabilité des investissements de l'Etat institué en 1994, et renouvelé chaque année depuis lors, participe ainsi de l'effort de meilleure lisibilité des procédures budgétaires. »

D. LES DOTATIONS D'ÉQUIPEMENT SCOLAIRE

1. Une progression sans surprise

La dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) sont des dotations indexées sur le taux d'évolution de la formation brute de capital fixe des administrations publiques. Le taux retenu pour 2001 s'établit à 1,6 %.

Le taux de 1,6 % détermine la progression des autorisations de programme inscrites dans le projet de loi de finances pour 2001 (3.566 millions de francs pour la DRES et 1.771 millions de francs pour la DDEC).

Les crédits de paiement évoluent en fonction du rythme de mise en œuvre des autorisations de programme. Les crédits de paiement de la DRES augmentent de 2,8 % et s'établissent à 3.562 millions de francs, tandis que ceux de la DDEC progressent de 2,9 %, à 1.768 millions de francs.

Les crédits ouverts au titre de ces deux dotations donnent lieu à très peu de reports de crédits, tant en autorisations de programmes qu'en crédits de paiement (quelques milliers de francs pour la DRES, moins de 10 millions de francs pour la DDEC).

Comme la DGD, ces deux dotations ont été créées pour compenser des transferts de compétences. Pourtant, à la différence de la DGD, l'évolution des crédits de ces deux dotations est linéaire et parallèle, même si l'écart entre le montant des deux dotations augmente mécaniquement chaque année.

Evolution des crédits de paiement de la DRES et de la DDEC

(en millions de francs)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	PLF 2001	Evol. en %
DRES	2 461	2 585	2 707	2 835	2 955	3 069	3 161	3 247	3 347	3 464	3 562	45%
DDEC	1 217	1 279	1 339	1 403	1 462	1 518	1 564	1 606	1 659	1 719	1 768	45%
Ecart	1 244	1 306	1 368	1 433	1 493	1 551	1 597	1 640	1 689	1 745	1 794	44%

2. La spécificité de l'outre-mer

Les deux dotations d'équipement scolaires sont théoriquement soumises aux mêmes règles d'indexation. En 2000, leur taux d'indexation était de 3,6 %.

Pourtant, entre 1999 et 2000, alors que les crédits de la DDEC répartis entre les départements de métropole ont bien augmenté de 3,6 %, les crédits de la DRES répartis entre les régions de métropole n'ont progressé que de 2,6 %.

Cet écart provient de la forte augmentation des crédits de la DRES accordés aux régions d'outre-mer, + 8,2 %. A la date du transfert des lycées aux régions, la part des régions d'outre-mer dans le total de la DRES était de 6,78 %. Cette part était de 18,3 % en 2000.

S'agissant de la part des départements d'outre-mer dans le total des crédits de la DDEC, elle était de 11,65 % à la date du transfert de compétence. A l'inverse de la DRES, le jeu des critères de répartition de cette dotation aurait dû conduire à une baisse de cette part. Toutefois, l'article L. 3443-2 du code général des collectivités territoriales prévoyant que « *la part des crédits consacrés à l'ensemble des départements d'outre-mer est au moins égale à celle constatée à la date du transfert de compétences* », les crédits alloués aux départements

d'outre-mer augmentent chaque année comme la masse totale des crédits de la DRES.

E. LES COMPENSATIONS DES SUPPRESSIONS D'IMPÔTS PERÇUS PAR LES RÉGIONS

Le chapitre 41-55 du budget du ministère de l'intérieur abrite les compensations aux régions de la taxe additionnelle régionale sur les droits de mutation à titre onéreux, supprimée par la loi de finances pour 1999, et de la part régionale de la taxe d'habitation, supprimée par la première loi de finances rectificative pour 2000.

Ces compensations sont indexées sur le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement.

Dans le projet de loi de finances pour 2001, la compensation de la suppression de la taxe additionnelle aux droits de mutation s'élève à 5,3 milliards de francs et la compensation de la part régionale de la taxe d'habitation s'établit à 6 milliards de francs.

II. L'EVOLUTION D'ENSEMBLE DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ETAT

A. UNE PROGRESSION TRÈS FORTE DUE AUX ORIENTATIONS DU GOUVERNEMENT EN MATIÈRE DE FISCALITÉ LOCALE

Dans le projet de loi de finances pour 2001, le montant total des crédits consacrés par l'Etat aux collectivités locales s'élève à 337,4 milliards de francs, contre 293,2 milliards de francs en 2000, soit une augmentation de 44 milliards de francs (+ 15 %).

Ce montant se décompose ainsi :

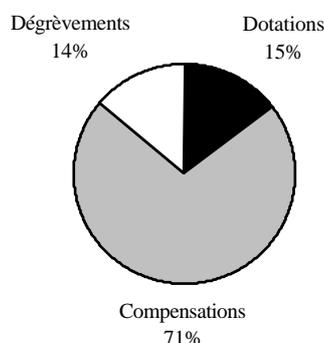
- les *dotations* de l'Etat passent de 169,6 milliards de francs à 176 milliards de francs, soit une augmentation de 6,4 milliards de francs (+ 3,8 %) ;

- les *compensations* d'exonérations fiscales passent de 60,6 milliards de francs à 92,2 milliards de francs, soit une augmentation de 31,6 milliards de francs (+ 52,2 %) ;

- les *dégrèvements* d'impôts locaux passent de 63 milliards de francs à 69 milliards de francs, soit une augmentation de 6 milliards de francs (+ 9,6 %).

L'augmentation des crédits entre 2000 et 2001, c'est-à-dire l'effort financier supplémentaire consenti par l'Etat en faveur des collectivités locales, est répartie de la manière suivante :

**Répartition de l'augmentation des concours de l'Etat
aux collectivités locales entre 2000 et 2001**



1. Les dotations

Les dotations de l'Etat aux collectivités locales inscrites dans le projet de loi de finances représentent 197 milliards de francs.

Toutefois, au sein de l'une des dotations (la dotation générale de décentralisation) figurent la compensation aux départements des baisses des droits de mutation intervenues en 1999 et en 2000, ainsi que la compensation de la suppression de la vignette proposée par le gouvernement dans le cadre du présent projet de loi de finances.

Déduction faite des sommes consacrées à ces deux compensations, le montant des dotations de l'Etat aux collectivités locales s'établit à 176 milliards de francs, soit 6,4 milliards de francs de plus qu'en 2000 (+ 3,8%).

Déduction faite du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et des amendes de police, qui ne sont pas des dotations « actives », les dotations de l'Etat aux collectivités locales augmentent de 3,2 % entre 2000 et 2001.

Avec 115,8 milliards de francs inscrits dans le projet de loi de finances pour 2001, la dotation globale de fonctionnement (DGF) est la dotation la plus importante (65 % du total). Seules deux autres dotations représentent un montant supérieur à 20 milliards de francs, le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et, pour la première fois en 2001, la dotation générale de décentralisation (DGD).

Le tableau ci-dessous regroupe l'ensemble des dotations de l'Etat aux collectivités locales et retrace l'évolution de leur montant de 1998 à 2001 :

Les dotations de l'Etat aux collectivités locales de 1998 à 2001

(en millions de francs)

	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	PLF 2001	01/00 en %	2001/1998 en %	01 - 00 en MdF	2001-1998 en MdF
DOTATIONS								
DGF	106 333	109 789	112 036	115 808	3,37%	9%	3772	9475
Amendes de la police	1 950	2 000	2 040	2 080	1,96%	7%	40	130
DSLI	2 722	2 602	2 353	2 163	-8,07%	-21%	-190	-559
FNPTP	2 892	3 383	3 575	3 943	10,29%	36%	368	1051
ENP	639	827	827	858	3,74%	34%	31	219
FCTVA	20 990	20 512	21 820	23 500	7,70%	12%	1680	2510
Dotation élu local	266	273	276	285	3,26%	7%	9	19
TIPP Corse	95	100	108	114	5,56%	20%	6	19
41-56 DGD	13 716	17 820	13 718	26 652	94,29%	94%	12934	12937
Art 10 Communes	1 023	1 052	1 062	1 098	3,39%	7%	36	75
Art 20 Départements	8 913	12 884	8 740	21 503	146,03%	141%	12763	12590
Art 30 Régions	3 780	3 885	3 916	4 050	3,42%	7%	134	270
DGD hors compensation DMTO vignette	13 716	14 520	5 814	5 681	-2,29%	-59%	-133	-8035
41-57 DGD Corse	1 264	1 300	1 311	1 391	6,10%	10%	80	127
43-06 DGD formation professionnelle	5 088	7 899	7 964	8 238	3,44%	62%	274	3150
Crédits culture	877	902	909	941	3,47%	7%	32	63
DGE, dont :	5 058	5 250	5 415	5 534	2,20%	9%	119	476
67-52 Dotation globale d'équipement Communes	2 464	2 578	2 649	2 692	1,62%	9%	43	228
Art10 ancienne 1ère part								
Art20 DGE des communes	2 464	2 578	2 649	2 692	1,62%	9%	43	228
67-53 Dotation globale d'équipement Départements	2 594	2 672	2 765	2 842	2,80%	10%	77	249
Art10 Départements -1ère part	1 512	1 558	1 612	1 657	2,80%	10%	45	145
Art10 Départements -2ème part	1 082	1 114	1 153	1 185	2,80%	10%	32	104
67-56 DRES/DDEC	4 853	5 006	5 183	5 531	6,72%	14%	348	679
Art10 DRES	3 247	3 347	3 464	3 562	2,84%	10%	98	316
Art20 DDEC	1 606	1 659	1 719	1 769	2,91%	10%	50	163
Total	166 743	177 664	177 535	197 038	10,99%	18%	19503	30295
Total hors compensation DMTO/vignette	166 743	174 363	169 631	176 067	3,79%	6%	6435	9324

- les dotations indexées sur le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement

La dotation globale de fonctionnement (DGF) évolue d'une année sur l'autre en fonction de règles complexes définies aux articles 1613-1 et 1613-2 du code général des collectivités territoriales¹.

Une fois ce taux déterminé, il s'applique à la dotation spéciale instituteur, à la dotation élu local et aux différentes DGD (la DGD versée à la collectivité territoriale de Corse, les crédits destinés à compenser aux régions le coût de la compétence en matière de formation professionnelle inscrits au budget du ministère de l'emploi et de la solidarité et les crédits inscrits au ministère de la culture).

En 2001, ce taux s'établit à 3,42 %.

Toutefois, s'agissant des différentes DGD, le montant des dotations inscrites dans le projet de loi de finances dépend également de l'évolution du coût

¹ Ces règles sont présentées dans le B du III du présent rapport.

des compétences transférées, qui entraîne des ajustements du montant des dotations.

Le montant de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSLII) diminue chaque année en raison de la transformation des instituteurs en professeurs d'école.

- la dotation globale de fonctionnement

Le taux d'évolution réel de la DGF elle-même n'est pas forcément celui qui est retenu pour calculer l'indexation des autres dotations car la DGF bénéficie de crédits qui viennent s'ajouter au montant résultant de l'application du taux d'évolution au montant de l'année précédente. Ces crédits supplémentaires s'élèvent en 2001 à 2,2 milliards de francs. Ils s'élevaient en 2000 à 1,85 milliard de francs.

Le montant de la DGF inscrit dans le projet de loi de finances pour 2001, qui s'établit à 115,8 milliards de francs, est supérieur de 3,37 % à celui inscrit en 2000.

- les dotations d'équipement

Elles sont indexées sur le taux d'évolution de la formation brute de capital fixe des administrations publiques, qui s'établit à 1,6 % en 2001. Ce mode d'indexation est appliqué aux dotations d'équipement : la dotation globale d'équipement (DGE), la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES).

Le taux de progression de la formation brute de capital fixe des administrations publiques

Le ministère de l'économie et des finances a communiqué à votre rapporteur les indications suivantes s'agissant de l'élaboration du taux retenu pour l'indexation des dotations d'équipement aux collectivités locales :

« La formation brute de capital fixe des administrations publiques est calculée chaque année en niveau à partir des données comptables de chaque entité. L'évolution de la FBCF d'une année sur l'autre résulte de la différence des niveaux annuels.

La FBCF diffère des dépenses d'investissement en termes de périmètre : au sens du SEC 95, les dépenses de recherche-développement, les dépenses d'investissement dans du matériel d'armement ne sont pas de la FBCF. Les achats de terrains sont enregistrés comme des actifs corporels non produits et ne sont donc pas comptabilisés dans la FBCF. Le partage entre subvention d'investissement et investissement direct peut différer de la logique budgétaire, car les comptes nationaux tiennent compte de la propriété du patrimoine considéré.

Par ailleurs, la FBCF retrace des dépenses nettes des recettes d'investissement : elle est calculée à partir des acquisitions nettes des cessions d'immobilisations : la vente d'un immeuble, par exemple, vient diminuer le montant de la FBCF pour la valeur de son prix de vente. Par conséquent, les investissements croisés entre administrations sont partiellement consolidés. Les opérations de revalorisation du patrimoine ne sont pas considérées comme de la FBCF mais sont retracées directement dans les comptes de patrimoine.

La FBCF est calculée en brut, c'est-à-dire avant amortissement, les comptes nationaux calculant un amortissement économique à partir d'un modèle de durée de vie du capital. »

Le taux d'indexation est appliqué aux autorisations de programme, les crédits de paiement étant ouverts selon des clefs de répartition spécifiques à chaque dotation. C'est pourquoi les crédits de la DGE augmentent de 2,2 % dans le projet de loi de finances pour 2001, les crédits de la DRES de 2,8 % et les crédits de la DDEC de 2,9 %.

- les fonds nationaux de péréquation

Les ressources du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) et du fonds national de péréquation (FNP) sont diverses. Elles sont constituées de dotations de l'Etat indexées sur l'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat « *corrigé le cas échéant de l'incidence d'éventuels transferts de compétences aux collectivités locales et territoriales, à d'autres personnes morales publiques ainsi qu'aux communautés européennes* ». En 2001, il s'établit à 4,67 %.

Toutefois, les recettes de ces deux fonds progresseront réellement en fonction de taux différents en 2001 car :

- le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle bénéficie également du produit de la fiscalité locale de France Télécom et de la Poste qui n'est pas reversé au budget de l'Etat et du produit de la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle qui n'est pas reversé au budget de l'Etat . En outre en 2001, comme en 2000, les ressources du FNPTP font l'objet d'un prélèvement de 150 millions de francs au profit de la DGF (de la fraction « bourgs-centres » de la dotation de solidarité rurale);

- le fonds national de péréquation bénéficie en 2001, comme en 1999 et en 2000, d'une majoration de 150 millions de francs.

En 2001, les crédits du FNPTP augmenteront de 36 %, pour s'établir à 3,9 milliards de francs, tandis que les crédits spécifiques au FNP augmenteront de 3,7 % (le FNP bénéficie également de crédits en provenance du FNPTP), pour s'établir à 858 millions de francs¹.

- les dotations « de constatation »

Le montant du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) résulte des dispositions de l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit que les attributions du FCTVA sont calculées en appliquant aux dépenses réelles d'investissement des collectivités éligibles au fonds un taux de 16,176 %. Les dépenses prises en compte sont celles de l'année n-2, sauf pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, pour lesquelles les dépenses prises en compte sont celles de l'année même.

En 2001, les crédits du FCTVA s'établiront à 23,5 milliards de francs, en augmentation de 7,7 %.

Les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre bénéficient du produit des amendes de police de la circulation, dont le montant attendu pour 2001 progresse de 2 % par rapport à 2000.

- le reversement à la Corse d'une fraction du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) perçu dans cette île

Les articles 2 et 5 de la loi du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse ont institué un prélèvement sur les recettes de l'Etat destiné à financer le solde des charges provenant des transferts de compétences résultant de la loi du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse. Ce prélèvement est équivalent à 10 % du produit de la TIPP perçue en Corse.

En outre, le prélèvement sur les recettes de l'Etat est majorée d'un montant équivalent à 3 % du produit de la TIPP perçue en Corse afin de compenser à chacun des départements de l'île la suppression de la part départementale de la taxe professionnelle de Corse.

¹ *Le fonctionnement de ces fonds fait l'objet du C du III du présent rapport.*

2. Les compensations

Les compensations sont les dépenses de l'Etat en faveur des collectivités locales destinées à compenser les exonérations de fiscalité locale.

Les sommes consacrées aux compensations augmentent de 31,6 milliards de francs (+ 52,2 %) entre 2001 et 2001 et s'établissent à 92 milliards de francs. Cette augmentation est due principalement :

- à la nouvelle tranche de compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle (+ 12,5 milliards de francs) ;
- à la compensation de la suppression de la vignette (12,5 milliards de francs) ;
- à la compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation (6 milliards de francs).

Le tableau ci-dessous recense l'ensemble des compensations versées aux collectivités locales :

Les compensations d'exonérations d'impôts locaux

(en millions de francs)

COMPENSATIONS	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	PLF 2001	01/00 en %	2001/1998 en %	01 - 00 en MdF	2001-1998 en MdF
41-51-50 Contrepartie de l'exonération d'impôt foncier	450	295	200	197	-1,50%	-56%	-3	-253
41-51-80 Contrepartie de l'exonération de taxes sur les propriétés non bâties	25	25	25	25	0,00%	0%	0	0
41-23 Compensation aux départements des réductions de taxe de publicité foncière	20	15	15	15	0,00%	-25%	0	-5
41-55 Dotation de compensation aux régions des pertes de recettes fiscales immobilières		5 060	5 134	11 391	121,87%		6257	11391
dont droits de mutation		5 060	5 134	5 309	3,41%		175	5309
dont part régionale TH				6 082			6082	6082
DCTP	17 343	13 825	11 899	11 523	-3,16%	-34%	-376	-5820
Exonérations fiscalité locale	11 900	11 990	12 578	12 768	1,51%	7%	190	868
Suppression de la part salariale de la TP		11 800	22 850	35 350	54,70%		12500	35350
Total	29 738	43 010	52 701	71 269	35,23%	140%	18568	41531
Total avec compensation DMTO départements/vignette	29 738	47 510	60 605	92 240	52,20%	210%	31635	62502

Les compensations présentent les caractéristiques suivantes :

- la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle représente, avec 35,5 milliards de francs en 2001, près de 40 % du total ;

- la compensation de la suppression de la vignette et de la baisse des droits de mutation des départements (20,9 milliards de francs en 2001) sont fondus dans la masse des crédits de la dotation générale de décentralisation ;

- la compensation des suppressions d'impôts perçus par les régions depuis deux ans coûte plus de 11 milliards de francs en 2001 ;

- la dotation de compensation de la taxe professionnelle connaît une diminution de son montant car elle est aussi la variable d'ajustement du contrat de croissance et de solidarité¹.

- il existe un prélèvement sur les recettes de l'Etat destiné à la compensation des exonérations relatives à la fiscalité locale, dont le contenu est peu homogène. En 2001, son contenu prévu est le suivant :

Répartition du montant du prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale

(en millions de francs)

Exonérations	Montant de la compensation
I. - Taxes foncières :	3.824
Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)	1.595 ⁽¹⁾
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB).....	2.229
dont :	
- Part départementale de l'exonération de TFPNB agricole.....	1.842
- Part régionale de l'exonération de TFPNB agricole.....	376
- Exonération de TFPNB en Corse.....	11
II. - Taxe d'habitation	7.738
III. Taxe professionnelle :	1.141
- Exonération au titre des lois des 04/02/1995 et 14/11/1996 (ZRR,ZRU,ZFU : créations et extensions d'établissements)	271
- Exonération en faveur de la Corse	273
- Zone franche de Corse	145
- Provision pour dépassement éventuel du surcroît de la fiscalité de La Poste et de France Télécom	452
IV. - Droits de mutation à titre onéreux :	65
- Réduction des DMTO de fonds de commerce et des DMTO en ZRR (art. 1594 ter du CGI)	50
- Compensation des exonérations de DMTO sur les mutations de bois, forêts et terrains nus destinés à être reboisés	15
V. - Divers	0,2
- Compensation suppression de la taxe sur les jeux de boules	0,2
TOTAL GENERAL	12.768,2

(1) dont 72 millions de francs au titre des entreprises installées dans les zones franches urbaines.

¹ La DCTP est analysée plus en détail au 3 du A du III de ce rapport.e

3. Les dégrèvements

Dans le projet de loi de finances pour 2001, le coût pour l'Etat des dégrèvements d'impôts locaux s'établit à 69 milliards de francs, en augmentation de 9,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2000 et en baisse de 8 % par rapport à la loi de finances rectificative du printemps 2000.

La loi de finances rectificative du printemps 2000 a en effet étendu le champ des dégrèvements de taxe d'habitation, dont le coût est passé de 12,3 milliards de francs en loi de finances initiale pour 2000 à 18,4 milliards de francs.

De plus, en 2000, la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation, dont le coût pour l'Etat s'élève à 6 milliards de francs, faisait l'objet d'un dégrèvement et non, comme ce sera le cas à compter de 2001, d'une compensation.

Evolution depuis 1998 des dégrèvements inscrits en loi de finances initiale au chapitre 15-01 du budget des charges communes

(en milliards de francs)

DEGREVEMENTS	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	PLF 2001	01/00 en %	2001/1998 en %	01 - 00 en MdF	2001-1998 en MdF
Taxe professionnelle	43 000	47 500	45 800	43 405	-5,23%	1%	-2395	405
Taxe d'habitation	11 105	11 200	12 300	19 109	55,36%	72%	6809	8004
Taxes foncières	2 450	2 400	2 400	2 203	-8,21%	-10%	-197	-247
Admissions en non valeur	4 500	4 830	2 500	4 370	74,80%	-3%	1870	-130
Total dégrèvement	58 901	61 100	63 000	69 092	9,67%	17%	6092	10191

Le tableau ci-dessous retrace le détail des dégrèvements d'impôts directs locaux :

Coût des dégrèvements d'impôts locaux en 2000 et en 2001

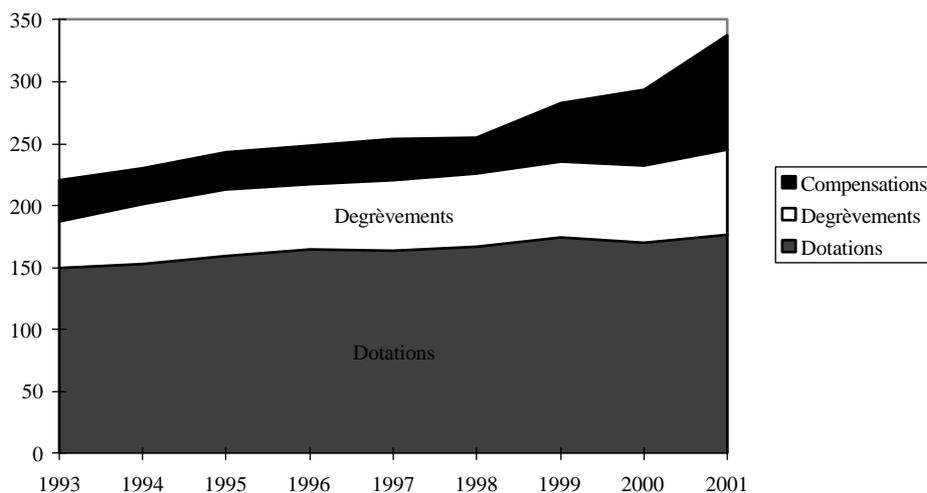
(en millions de francs)

Prévisions	2000	2001
TAXE SUR FONCIER BÂTI	2.389	2.431
D.O. total manuel	150	150
Cotisations < à 80 F	87	88
Autres	1.626	1.657
Dégrèvements	1.863	1.894
ANV	526	537
Total	2.389	2.431
TAXE SUR FONCIER NON BÂTI		
Pertes de récoltes	350	150
Cotisations < à 80 F	6	5
D.O. jeunes agriculteurs	50	50
Autres	104	103
Dégrèvements	510	309
ANV	34	33
Total	544	342
TAXE D'HABITATION		
D.O. total manuel + RMI	1.491	1.514
Cotisations < à 80 F	11	11
Autres + D.O. partiels manuels	2.380	2.470
Gestionnaire de foyers	12	12
maintien avantage RMI 1 an	400	400
Dégrèvement suppression part régionale (réforme)	6.091	0
Dégrèvement total (art. 1414A) (réforme)	2.762	2.812
Dégrèvement partiel (art. 1414A) (réforme)	11.248	11.783
Plafonnement revenu (art. 1414 C) (réforme)	174	107
Dégrèvements	24.569	19109
ANV	650	700
Total	25.219	19.809
TAXE PROFESSIONNELLE		
Allègement transitoire	10	10
Plafonnement V.A.	37.294	37.000
Cotisations < à 80 F	1	1
Dégrèvements poids lourds	200	200
Autres	6.386	6.194
Dégrèvements	43.891	43.405
ANV	3.000	3.100
Total	46.891	46.505
AUTRES IMPOTS LOCAUX	5	5
ENSEMBLE		
Dégrèvements	70.838	64.722
ANV	4.210	4.370
Total	75.048	69.092

4. Un changement important en trois ans

Depuis 1998, les concours financiers de l'Etat ont connu une évolution remarquable à un double titre, illustré par le graphique ci-dessous.

Evolution de la répartition des concours aux collectivités locales



En premier lieu, **les crédits consacrés aux collectivités locales ont enregistré une progression très rapide** et sont passés de 255 milliards de francs dans la loi de finances pour 1998 à 337 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 2001, soit une augmentation de 82 milliards de francs en quatre lois de finances (+ 32 %).

Cette progression en quatre ans est de même ordre que la progression enregistrée entre la loi de finances pour 1990 (175 milliards de francs) et la loi de finances pour 1998, soit en neuf lois de finances.

En proportion, l'augmentation enregistrée au cours des quatre dernières années est de même ordre que la progression enregistrée entre la loi de finances pour 1991 (194 milliards de francs) et la loi de finances pour 1998, soit huit lois de finances.

En second lieu, **la répartition des concours de l'Etat aux collectivités locales a connu une modification importante**. Dans le projet de loi de finances pour 2001, les dotations représentent 53 % des crédits consacrés par l'Etat aux collectivités locales. En 1998, cette proportion était de 65,2 %. En 1990, elle était de 71 %.

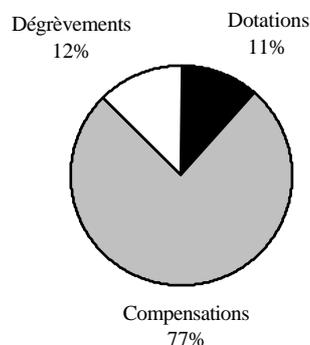
Au terme de la réforme de la taxe professionnelle, les proportions seront inversées et les dotations représenteront moins de 50 % des concours de l'Etat aux collectivités locales¹.

Répartition des crédits consacrés par l'Etat aux collectivités locales

	LFI 1990	LFI 1998	PLF 2001
Dotations	71,3 %	65,2 %	53 %
Compensations	13,9 %	11,7 %	27 %
Dégrèvements	14,8 %	23,1 %	20 %

Le graphique ci-dessus illustre les raisons de ce renversement. **Entre 1998 et 2001, près de 90 % de l'augmentation des crédits en faveur des collectivités locales aura été consacrée soit à la prise en charge par l'Etat des impôts locaux (les dégrèvements), soit au remplacement d'impôts locaux par des dotations budgétaires (les compensations).**

Répartition de l'augmentation des concours de l'Etat aux collectivités locales entre 1998 et 2001



¹ Même si l'incorporation dans la DGF de la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle en 2004 pourra artificiellement faire remonter la part des dotations dans le total.

5. Les réfections appliquées aux compensations d'exonérations fiscales

Certaines ressources alimentant le budget général sont perçues par les élus locaux comme étant des ressources locales détournées de leur vocation. Il en va ainsi du produit de la fiscalité locale de la Poste et de France Télécom acquitté par ces entreprises en 1994. Il en va également ainsi de la fraction du produit de la cotisation de péréquation qui est reversée par le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle au budget de l'Etat.

De même, il n'apparaît pas cohérent que les réfections qui sont appliquées à certaines compensation d'exonérations fiscales versées aux collectivités « riches » ne soient pas, d'une manière ou d'une autre, « recyclées » au profit des collectivités défavorisées.

Ces dispositifs de réfaction sont les suivants :

- le III de l'article 9 de la loi de finances pour 1993, qui définit les modalités de la compensation aux départements et aux régions de la suppression des parts régionales et départementales de la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Cette compensation est calculée en multipliant les bases de cet impôt constatées pour l'exercice en cours par le taux de 1992 pour les régions et de 1993 pour les départements.

Le montant de la compensation versée aux départements et aux régions fait l'objet d'une réfaction. Le montant de cette réfaction est égal à 1 % du montant du produit des « quatre taxes »¹ perçu par un département ou une région multiplié par le rapport entre le potentiel fiscal du département ou de la région et le potentiel moyen des départements ou es régions. Par conséquent :

- si le potentiel fiscal du département ou de la région est supérieur au potentiel fiscal moyen, le montant de la réfaction est inférieur à 1 % du produit des quatre taxes. S'il est supérieur, la réfaction est également supérieure à 1 % du produit des quatre taxes ;

- plus le produit des quatre taxes est élevé, plus le montant de la réfaction est élevé.

- l'article 54 de la loi de finances pour 1994, qui définit les modalités de calcul de la réfaction appliquée aux attributions de dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP).

¹ La taxe professionnelle, la taxe d'habitation et les deux taxes foncières.

Si le produit de taxe professionnelle perçu par une collectivité a été multiplié entre 1987 et l'année en cours par un coefficient compris entre 1,2 et 1,8, les attributions de DCTP sont diminuées de 15 %. Si ce coefficient est compris entre 1,8 et 3 la réfaction est de 35 %. Si le coefficient est supérieur à 3 la réfaction est 50 %.

● le IV *bis* de l'article 6 de la loi de finances pour 1987, qui fixe les modalités de compensation aux collectivités locales de la réduction pour embauche et investissement (REI).

Cette compensation fait également l'objet d'une réfaction¹, qui s'élève à 2 % du produit des quatre taxes perçu par la collectivité.

Produit des réfections appliquées à certaines compensations d'exonérations fiscales

(en millions de francs)

	1996	1997	1998	1999
Réfaction prévue au III de l'article 9 de la loi de finances pour 1993	629	617	701	738
Réfaction prévue à l'article 54 de la loi de finances pour 1994	2 668	2 692	2 606	2 160
Réfaction prévue au IV bis de l'article 6 de la loi de finances pour 1987	1 391	1 420	1 423	712
TOTAL	4 688	4 729	4 730	3 610

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Il ressort du tableau ci-dessus que, **si les mécanismes de réfaction n'avaient pas existé, le montant des compensations versées aux collectivités locales en 1999 aurait été supérieur de 3,6 milliards de francs au montant que les collectivités ont effectivement perçu.**

B. UNE ÉVOLUTION INQUIÉTANTE POUR LES FINANCES PUBLIQUES

1. La rigidification du budget de l'Etat

Les orientations du gouvernement tendant à supprimer des impôts locaux et à les remplacer par des dotations budgétaires se traduisent par un coût budgétaire très élevé.

¹ Certaines collectivités, déterminées en fonction d'indicateurs proches des critères d'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine, sont exonérées de réfaction.

En 2001, les compensations et les dégrèvements coûteront 161 milliards de francs à l'Etat, soit deux fois plus que les investissements civils de l'Etat.

Ces dépenses sont des dépenses de fonctionnement incompressibles, qui viennent rigidifier les dépenses publiques puisqu'elles ne sont pas susceptibles de faire l'objet de mesures de régulation budgétaire en cas de retournement de conjoncture, sauf à remettre en cause le contrat moral qui lie l'Etat et les collectivités locales s'agissant de la pérennité des compensations.

2. Qui bénéficie de l'augmentation des dépenses de l'Etat ?

Les justifications de la politique du gouvernement tendant à remplacer des impôts locaux par des dotations budgétaires restent mystérieuses.

En effet, **cette politique n'est pas favorable à l'Etat** puisqu'elle lui coûte très cher. Elle accroît par ailleurs le poids de ses dépenses « passives », au détriment du financement d'actions plus productives.

Cette politique n'est pas favorable aux collectivités locales puisqu'elle ne se traduit pas par une augmentation de leurs ressources, mais à un simple remplacement.

Cette politique n'est pas non plus favorable au contribuable car elle ne se traduit pas par un allègement de la pression fiscale, mais un simple transfert de charge du contribuable local vers le contribuable national

III. L'EVOLUTION DE L'ENVELOPPE NORMÉE ET DE SES COMPOSANTES

A. L'APPLICATION DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ

1. Les règles de l'enveloppe normée ...

L'enveloppe normée des concours de l'Etat aux collectivités locales a été créée par l'article 32 du projet de loi de finances pour 1996, relatif au pacte de stabilité. Elle a été reconduite par l'article 57 de la loi de finances pour 1999 qui a créé le contrat de croissance et de solidarité.

L'enveloppe normée regroupe douze dotations¹ et une variable d'ajustement, la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP).

Le principe de l'enveloppe normée est le suivant : un taux de progression est fixé pour la totalité de l'enveloppe. Il permet de déterminer le montant total de celle-ci au titre d'une année. Chacune des douze dotations évolue à son propre rythme². L'écart entre la somme du montant des douze dotations et le montant total de l'enveloppe détermine le montant de la variable d'ajustement.

Les conditions d'évolution du montant de l'enveloppe sont fixées pour des durées de trois ans (1996-1998, 1999-2001). Toutefois, le ministre de l'intérieur a annoncé, le 26 octobre 2000 devant le Sénat, que le contrat de croissance et de solidarité serait prolongé d'un an.

Les montants des douze dotations retenus pour calculer l'enveloppe normée ne sont pas les mêmes que le montant de ces dotations figurant dans les différents documents budgétaires. Le tableau ci-dessous retrace les écarts entre les deux séries de montants :

¹ La dotation globale de fonctionnement (DGF), la dotation spéciale instituteurs, la dotation élu local, la dotation générale de décentralisation (DGD), la DGD de Corse et la DGD formation professionnelle, les dotations au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et au fonds national de péréquation, la dotation globale d'équipement, la dotation départementale d'équipement des collèges et la dotation régionale d'équipement scolaire.

² Le taux d'indexation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pris en compte dans l'enveloppe normée est l'indice de la DGF, la dotation spéciale instituteurs, la dotation élu local, la dotation générale de décentralisation (DGD), la DGD de Corse et la DGD formation professionnelle sont indexées sur le taux progression de la DGF (après recalage et régularisation), les dotations au fonds nationales de péréquation de la taxe professionnelle et au fonds national de péréquation sont indexées sur l'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat, la dotation globale d'équipement, la dotation départementale d'équipement des collèges et la dotation régionale d'équipement scolaire sont indexées sur l'évolution de la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

Montants des dotations composant l'enveloppe normée inscrits dans le projet de loi de finances pour 2001 et montants de ces deux dotations servant à calculer l'enveloppe normée

(en millions de francs)

	PLF 2001	Enveloppe normée 2001	Ecart
Dotation globale de fonctionnement (DGF)	115 808	114 918	-890
Dotation spéciale instituteurs (DSLII)	2 163	2 433	270
FNPTP	3 943	1 726	-2217
FNP	858	708	-150
Dotation élu local	285	285	0
Dotation générale de décentralisation (DGD)	26 652	15 128	-11524
DGD Corse	1 391	1 396	5
DGD formation professionnelle	8 238	8 236	-2
Dotation globale d'équipement (DGE)	5 534	5 577	43
Dotation régionale d'enseignement scolaire (DRES)	3 562	3 623	61
Dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC)	1 769	1 799	30
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP)	11 523	11 209	-314
Total	181 727	167 038	-14689

Ces écarts sont explicables :

- le montant de la dotation globale de fonctionnement retenu pour calculer l'enveloppe normée est le montant de la DGF avant incorporation des différents abondements (en faveur de la dotation d'intercommunalité, de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation de solidarité rurale) et avant imputation de la « régularisation négative » ;

- le montant de la dotation du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) pris en compte est le montant des deux dotations de l'Etat indexées sur les l'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat et non le montant total du prélèvement sur recettes au profit du FNPTP (qui prend en compte la fraction du produit des impôts locaux de France Télécom et La Poste versée au FNPTP) ;

- le montant de la dotation du FNP est le montant de la dotation de l'Etat hors majoration de 150 millions de francs ;

- le montant de la dotation générale de décentralisation est le montant hors compensation de la suppression de la vignette ;

- les montants des dotations d'équipement sont les montants en autorisation de programme et non en crédits de paiement ;

- le montant de la dotation de compensation de la taxe professionnelle est le montant hors réduction pour embauche et investissement (REI).

L'exclusion de certains crédits du calcul de l'enveloppe normée est destinée à épargner la variable d'ajustement puisque plus les dotations augmentent, plus l'écart entre leur montant total et le montant total de l'enveloppe se réduit, et plus la variable d'ajustement est appelée à diminuer.

Pour déterminer le montant de l'enveloppe au titre d'une année, le taux d'indexation résultant des dispositions de l'article 57 de la loi de finances pour 1999 n'est pas appliqué au montant de l'enveloppe l'année précédente mais au montant recalculé en tenant compte du « recalage » de la dotation globale de fonctionnement en cours d'exercice. Jusqu'en 2000, le recalage de la DGF conduisait à réduire le montant de la DGF retenu pour calculer l'enveloppe normée. En 2001, le recalage de la DGF 2000 ayant été positif, cette opération permet d'appliquer le taux de progression de l'enveloppe normée à un montant supérieur au montant de l'enveloppe normée de 2000.

2. ... sont destinées à réduire le montant de la variable d'ajustement, la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP)

L'existence d'une enveloppe normée des concours de l'Etat aux collectivités locales peut s'expliquer par un grand nombre de raisons. Son caractère pluriannuel permet aux élus locaux de prévoir à l'avance la façon dont évolueront leurs dotations, l'existence d'une variable d'ajustement permet revient à « plafonner » le montant des concours de l'Etat aux collectivités locales, la globalisation des dotations dans un ensemble plus large permet d'avoir une vision « panoramique » des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, etc.

En réalité, aucun de ces principes n'est appliqué. La prévisibilité pour les élus locaux est nulle puisque le montant des dotations comprises dans l'enveloppe est modifié « hors enveloppe ». Cela peut jouer dans « le bon sens », lorsque les dotations sont majorées hors enveloppe. Cela joue également dans le « mauvais sens » puisque la DCTP ne sert plus seulement de variable d'ajustement de l'enveloppe normée, mais également de « soupape de sécurité » du financement de l'intercommunalité.

L'enveloppe normée ne permet pas non plus plafonner l'évolution des concours de l'Etat aux collectivités locales puisque la limitation de l'augmentation des concours que permet l'enveloppe normée d'une année sur l'autre est sans rapport avec l'augmentation des dépenses de l'Etat destinées à compenser les exonérations d'impôts locaux.

La vision d'ensemble des relations financière entre l'Etat et les collectivités locales permise par l'analyse de l'enveloppe n'a aucune incidence pratique puisque le contrat de croissance et de solidarité, comme son prédécesseur le pacte de stabilité, se limite à fixer un taux d'évolution des ressources des collectivités locales, sans en apprécier la pertinence au regard de l'évolution des charges des collectivités locales.

En réalité, les règles de fonctionnement de l'enveloppe normée ont pour seul objectif d'aboutir à une baisse annuelle du montant de la variable d'ajustement, la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

Le contrat de croissance et de solidarité prévoit que l'enveloppe normée évolue chaque année en fonction d'un indice tenant compte de l'évolution des prix à la consommation et d'une fraction du taux de croissance du produit intérieur brut. Cette fraction a été fixée à 20 % en 1999, 25 % en 2000 et 33 % en 2001.

Par conséquent, **pour que la variable d'ajustement ne diminue pas, il faudrait que les douze dotations qui composent l'enveloppe n'augmentent pas plus vite que l'enveloppe elle-même.** En pratique, compte tenu du mode d'indexation des douze dotations, ce n'est jamais le cas.

En 2001, l'enveloppe normée évolue en fonction d'un indice qui s'établit à :

$$1,2 (\text{prix 2001}) + 1,12 (33 \% \text{ de la variation du PIB 2000}) = 2,32 \%$$

Ce taux est appliqué au montant de l'enveloppe normée en 2000 une fois pris en compte le recalage de la DGF de 2000. Ce montant pour 2000 s'élève à 163.254 millions de francs. Par conséquent, le montant de l'enveloppe normée en 2001 s'élève à :

$$163.254 \times 2,32 \% = 167.044 \text{ millions de francs.}$$

Ce montant est le résultat de deux mouvements :

- une progression de 2,93 % des douze dotations qui composent l'enveloppe normée ;

- une réduction de 639 millions de francs du montant de la variable d'ajustement, qui permet de faire coïncider la progression de l'enveloppe normée et celle de ses composantes.

Evolution de l'enveloppe normée entre 2000 et 2001

(en millions de francs)

	2000 recalée	PLF 2001	Variation	Evol. en %
Enveloppe normée	163 254	167 044	3790	2,32%
Douze dotations	151 406	155 835	4429	2,93%
<i>dont DGF</i>	<i>111 680</i>	<i>114 918</i>	<i>3238</i>	<i>2,90%</i>
<i>dont autres dotations</i>	<i>39 726</i>	<i>40 917</i>	<i>1191</i>	<i>3,00%</i>
Variable d'ajustement	11 848	11 209	-639	-5,39%

La baisse de la DCTP s'explique donc par le fait que l'enveloppe normée augmente de 3.790 millions de francs alors que la DGF, qui représente 70 % du

montant total de l'enveloppe augmente de 3.238 millions de francs et les onze dotations augmentent de 1.191 millions de francs.

B. LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT EN 2001

1. Une progression favorable de la DGF

L'article L. 1613-3 du code général des collectivités territoriales prévoit que *« le montant prévisionnel de la dotation globale de fonctionnement est arrêté, pour être inscrit dans le projet de loi de finances, après avis du comité des finances locales (...) qui est saisi des éléments d'évaluation fournis par le ministre chargé du budget »*.

Pour la DGF de 2001, le comité des finances locales a donné, au cours de sa séance du 19 septembre 2000, un avis favorable au montant figurant dans le projet de loi de finances, qui a été présenté en Conseil des ministres le 20 septembre 2000.

Le montant proposé par le secrétaire d'Etat chargé du budget est déterminé en application des articles L. 1613-1 et L. 1613-2 du code général des collectivités territoriales.

L'article L. 1613-1 dispose que *« la dotation globale de fonctionnement évolue chaque année en fonction d'un indice égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle du prix à la consommation des ménages (hors tabac) de l'année de versement 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.*

La dotation inscrite dans le projet de loi de finances initial est arrêtée dans les conditions suivantes :

1° L'indice afférent à la dotation globale de fonctionnement de l'année en cours, ajusté le cas échéant afin de prendre en compte les derniers taux d'évolution connus sans toutefois que le taux d'évolution du produit intérieur brut puisse être négatif, est appliqué au montant définitif de la dotation globale de fonctionnement de l'année précédente ;

2° L'indice prévisionnel défini au premier alinéa du présent article est appliqué au montant ainsi obtenu ».

Pour obtenir le montant de la DGF de 2001, le secrétaire d'Etat chargé du budget a donc procédé aux opérations suivantes :

- il a ajusté l'indice afférent à la DGF de 2000 en fonction des derniers indicateurs connus. Cette opération est mieux connue sous le nom de « **recalage** ». L'indice de 2000 était initialement de 2,05 %, correspondant à une prévision de prix 2000 de 0,9 % et de PIB 1999 de 2,3 %. L'indice révisé prend en compte une hypothèse d'inflation de 1,4 % et de croissance du PIB de 2,9 %, ce qui permet d'aboutir à un indice de **2,85 %**. En 2000, pour la première fois, le recalage joue à la hausse.

- il a appliqué l'indice de 2,85 % au montant définitif de la DGF de 1999, soit 108,5 milliards de francs. Le montant révisé de la DGF 2000 ainsi obtenu s'élève à 111,6 milliards de francs.

- il appliqué l'indice pour 2001 au montant révisé de la DGF 2000. Cet indice prend en compte une hypothèse de prix de 1,2 % et une hypothèse de croissance du PIB de 3,4 %, et s'établit à 2,9 % (1,2 + ½ de 3,4). Le montant de la DGF pour 2001 qui résulte de cette opération s'élève à 114,9 milliards de francs.

Cependant, pour obtenir le montant de la DGF inscrit dans le projet de loi de finances pour 2001, le secrétaire d'Etat au budget doit également appliquer l'article L. 1613-2 du code général des collectivités territoriales, selon lequel « *il est procédé, au plus tard le 31 juillet, à la régularisation du montant de la dotation afférente à l'exercice précédent lorsque l'indice, calculé sur la base du taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix à la consommation des ménages (hors tabac) relatif à cet exercice et, le cas échéant, sur la base du taux d'évolution du produit intérieur brut total en volume relatif au pénultième exercice tels qu'ils ont été constatés à cette date, appliqué au montant de la dernière dotation définitive connue, entraîne un produit différent du montant prévisionnel de la dotation inscrite en loi de finances.*

Si ce produit est supérieur, il est réparti entre les bénéficiaires de la dotation globale de fonctionnement. S'il est inférieur, la différence est imputée sur la dotation globale du plus prochain exercice ».

Les dispositions de cet article sont plus connues sous le nom de « **régularisation** ». La DGF de 2001 doit prendre en compte la régularisation de la DGF de l'année 1999. Ce montant a été arrêté par le comité des finances locales lors de sa séance du 11 juillet 2000. Il s'établit à 959,8 millions de francs.

Par conséquent, le montant de la DGF pour 2001 s'établit à :

$$114.918 - 959 = 113.958 \text{ millions de francs.}$$

Ce montant est supérieur de **3,42 %** à celui de la DGF répartie en 2000.

Il convient de souligner que ce montant n'est pas non plus celui qui figure dans le projet de loi de finances car, depuis 1999, une habitude a été prise de procéder à des « abondements » exceptionnels du montant de la DGF¹, dont le montant prévu par le projet de loi de finances pour 2001 est de 1.850 millions de francs.

Par conséquent, **le montant du prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation globale de fonctionnement inscrit dans le projet de loi de finances pour 2001 s'établit à :**

$$113.958 + 1.850 = 115.808 \text{ millions de francs}$$

Il est supérieur de 3,37 % au montant inscrit dans le projet de loi de finances pour 2000.

Lors de son examen en première lecture du présent projet de loi de finances, l'Assemblée nationale a adopté deux dispositions qui majorent la DGF de 350 millions de francs supplémentaires, portant son montant à **116.158 milliards de francs, soit une progression de 3,6 % par rapport à la loi de finances pour 2000.**

L'article L. 2334-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que le montant de la DGF des communes et des structures intercommunales est égal à la différence entre le montant ci-dessus (hors abondements) et le montant de la DGF des départements, qui résulte pour sa part des dispositions de l'article L. 3334-1 du même code.

¹ Ces abondements font l'objet du C. du présent paragraphe et du commentaire de l'article 26 du présent projet de loi de finances.

La DGF en 2000 et en 2001

(en millions de francs)

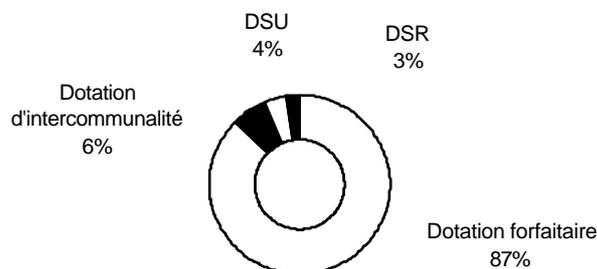
	DGF 2000	DGF 2001	Evolution
Montant définitif <i>n-2</i>	109.545	108.585	
Montant <i>n-1</i> recalé	108.638	111.680	
DGF après application de l'indice prévu à l'article L. 1613-1 du CGCT	111.865	114.918	+ 2,72 %
DGF après régularisation	110.185	113.958	+ 3,42 %
Abondements, dont :	1.850	2.200	
<i>Dotations d'aménagement</i>	200	-	
<i>DSU</i>	500	500	
<i>DSR</i>	500	350	
<i>Dotations d'intercommunalité</i>	500	1.200	
TOTAL	112.035	116.158	+ 3,68 %

2. Une progression limitée des dotations de solidarité

Les dotations de solidarité représentent une part très faible de la DGF des communes, 7 % en 2000. Il convient d'y ajouter les crédits de la dotation de péréquation des structures intercommunales, soit 85 % du montant de la dotation d'intercommunalité (5,1 % du total de la DGF).

Au total, moins de 15 % des crédits de la DGF des communes ont été répartis en 2000 en fonction de critères prenant en compte la richesse des communes.

Répartition de la DGF en 2000



Cette situation est due aux modalités de répartition de la DGF, qui prévoient notamment que la dotation d'aménagement, qui regroupe la dotation

d'intercommunalité et les dotations de solidarité, reçoit, au mieux, la moitié de l'augmentation totale de la DGF.

Au sein de la dotation d'aménagement, la forte progression des crédits consacrés à l'intercommunalité freine la progression des crédits disponibles pour la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR).

La tableau ci-dessous procède à une simulation de ce que pourrait être la répartition de la DGF en 2001, si le comté des finances locales décidait d'accorder à la dotation forfaitaire seulement 50 % du taux de croissance de la DGF totale :

Prévision de répartition de la DGF en 2000

(en millions de francs)

	Répartition 1999	Répartition 2000	Evol. en %	Simulation 2001	Evol. en % 01/00	Evol. en volume 01/00
Dotation forfaitaire	80 659	81 337	0,84%	82 991	2,03%	1 654
Dont recensement	-	314		226		
Dont PLOUM	-	-		40		
Dotation d'intercommunalité	5 604	5 974	6,60%	7 000	17,17%	1 026
DSU+DSR hors abondements	4 978	4 935	-0,87%	5 227	5,92%	292
dont recensement	-	200		-		
DSU	3 297	3 770	14,34%	3 777	0,18%	7
dont LFI 1999	500	500		500		
dont LFI 2000	-	500		-		
dont PLF 2001	-	-		350		
hors abondements	2 797	2 770	-0,97%	2 927	5,67%	157
DSR "bourgs-centres"	616	766	24,21%	793	3,54%	27
DSR "bourgs-centres" outre- mer	24	25	5,67%	26	3,79%	1
DSR "bourgs-centres" métropole	593	741	24,95%	767	3,53%	26
dont prélèv. FNPTP		150		150		
Métropole hors prélèv. FNPTP	593	591	-0,35%	617	4,43%	26
DSR "péréquation"	1 588	1 574	-0,88%	1 683	6,93%	109

Réalisé à partir de données communiquées par le ministère de l'intérieur.

Il ressort de ce tableau que, en 2001 :

- la fraction « péréquation » de la DSR progresserait de 6,9 %, après avoir baissé de 0,8 % en 2000 ;

- la fraction « bourgs-centres » de la DSR augmenterait de 3,5 % en raison de la reconduction par l'Assemblée nationale du prélèvement sur le FNPTP. Dans la rédaction initiale du projet de loi de finances pour 2001, les crédits de cette dotation étaient en baisse de 16 % par rapport à 2000 ;

- la dotation de solidarité urbaine serait stabilisée (+ 0,18 %) ;

- la dotation d'intercommunalité augmenterait de 17 %¹.

Au total, les crédits de la DSU et de la DSR seraient supérieurs de 143 millions de francs à leur montant de 2000 (109 millions de francs pour la DSR « péréquation », 27 millions de francs pour la DSR « bourgs-centres » et 7 millions de francs pour la DSU).

C. LES FONDS NATIONAUX DE PÉRÉQUATION

1. Une forte progression des ressources

Dans le projet de loi de finances pour 2001, le montant du prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du **fonds national de péréquation de la taxe professionnelle** (FNPTP) s'élève à 3.943 millions de francs, en progression de 10,2 % par rapport au montant inscrit dans la loi de finances pour 2000. En réalité, en 2000, le montant de ce prélèvement s'est élevé à 3.725 millions de francs (le produit de la fiscalité locale de la Poste et de France Télécom a été plus élevé que prévu).

L'augmentation de 218 millions de francs résulte de :

- l'augmentation de 141 millions de francs du produit de la fiscalité locale de France Télécom et de la Poste alimentant le FNPTP, dont le montant passe de 2.76 millions de francs à 2.217 millions de francs (% 6,7 %) ;

- de l'augmentation de 77 millions de francs des deux dotations de l'Etat au FNPTP, dont le montant passe de 1649 millions de francs en 2000 à 1726 millions de francs en 2001. Ces dotations sont indexées sur l'évolution des

¹ Ce taux de progression (ainsi que les montants figurant dans le tableau) ne tiennent pas compte du financement des communautés d'agglomération par une voie extérieure à la DGF, dont les modalités sont décrites dans le commentaire de l'article 26 du présent projet de loi de finances.

recettes fiscales nettes de l'Etat, dont le taux d'évolution pour 2001 est de 4,67 % (contre - 0,03 % en 2000).

Le FNPTP sera également alimenté en 2001 par une fraction du produit de la cotisation de péréquation de taxe professionnelle perçu en 2000. Le montant de ce produit n'est pas encore connu.

Les ressources du **fonds national de péréquation** autres que le « solde » du FNPTP augmentent pour leur part de 3,7 %, répartis entre :

- une augmentation de 4,67 % de la dotation de l'Etat indexée sur les recettes fiscales nettes de l'Etat, dont le montant passe de 677 millions de francs à 708 millions de francs ;

- une majoration de 150 millions de francs, en application des dispositions de l'article 129 de la loi de finances pour 1999.

2. Un nouveau manque à gagner pour le fonds national de péréquation (FNP)

Le FNPTP et le FNP sont liés financièrement. La principale ressource du FNP est le « solde » du FNPTP, c'est-à-dire l'écart entre ses recettes et ses dépenses. Par conséquent, tout accroissement des dépenses du FNPTP vient réduire son « solde », donc les ressources du FNP.

L'article 58 de la loi de finances pour 1999 a confié au FNPTP la prise en charge de la compensation intégrale des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) enregistrée entre 1998 et 1999 par les communes défavorisées et leurs groupements.

Pour financer ce surcoût, l'article 129 de la loi de finances pour 1999 a prévu de majorer de 150 millions de francs la dotation de l'Etat au FNP en 1999, 2000 et 2001.

L'article 63 de la loi de finances pour 2000 a mis en place un dispositif de même type pour compenser les baisses de DCTP entre 1999 et 2000. La loi de finances pour 2000 n'a pas prévu de majoration de la dotation de l'Etat au FNP.

En revanche, la loi de finances pour 2000 a opéré un prélèvement de 150 millions de francs sur les recettes du FNPTP pour financer la majoration de même montant de la dotation de solidarité urbaine.

La majoration de 150 millions de francs de la dotation de l'Etat au FNP n'a pas suffi à couvrir l'augmentation des dépenses du FNP. Il y a donc manque à gagner pour le FNP.

La compensation des baisses de DCTP entre 1998 et 1999 a coûté 569 millions de francs au FNPTP en 1999 et en 2000. La compensation des baisses de DCTP entre 1999 et 2000 a coûté 323 millions de francs au FNPTP en 2000. Par conséquent, compte tenu de la majoration de 150 millions de francs des recettes du FNP, le manque à gagner pour le FNP s'est élevé en 1999 à :

$$569 - 150 = 419 \text{ millions de francs}$$

et en 2000 à :

$$569 + 323 + 150 - 150 = 892 \text{ millions de francs en 2000.}$$

Les ressources et les dépenses du FNPTP et du FNP en 1999 et en 2000

(en millions de francs)

Ressources				Dépenses			
	1999	2000	%		1999	2000	%
France Télécom et la Poste (FNPTP)	1 733,4	2 076,3	19,8%	Compensation des exo de TP dans les ZFU-ZRU (FNPTP)	397,4	342,9	-13,7%
Cotisation de péréquation (FNPTP)	2 283,5	2 310,1	1,2%	Abondement de la DSR (FNPTP)		150,0	
1ère dotation de l'Etat au FNPTP	938,8	938,5	0,0%	DDR (FNPTP)	765,3	743,0	-2,9%
2ème dotation de l'Etat au FNPTP	710,9	710,6	0,0%	Compensation des pertes de bases de TP (FNPTP)	948,9	916,6	-3,4%
Dotation au FNP	677,3	677,1	0,0%	Compensation des pertes de DCTP (FNPTP)	569,9	892,5	56,6%
Majoration (LFI 99)	150,0	150,0	0,0%	Soutien des communes qui connaissent des difficultés financières en raison d'une perte de base (FNPTP)	3,0	3,0	0,0%
				Réserve (FNPTP)	15,0	10,0	-33,3%
				Compensation des exo de TP dans les ZRR (FNP)	39,4	58,3	47,9%
				FNP outre-mer	101,9	111,6	9,6%
				Dotation aux communes dont le potentiel fiscal est faible et l'effort fiscal important (FNP part principale communes et majoration métropole)	3 616,9	3 610,5	-0,2%
				Dotation aux FDPTP (FNP)	46,4	34,8	-25,0%
Total ressources	6 493,9	6 862,5	5,7%	Total dépenses	6 504,0	6 873,2	5,7%

Le tableau ci-dessus récapitule l'ensemble des recettes et des dépenses du FNPTP et du FNP en 2000. Il met en évidence les conséquences sur le FNP de la prise en charge de la compensation des baisses de DCTP par le FNPTP. Il ressort en effet que, **alors que les dépenses totales des deux fonds ont progressé de 5,7 %, les sommes consacrées à la péréquation en faveur des petites communes à faible potentiel fiscal et à effort fiscal élevé ont baissé de 0,2 %.**

Même si, lors de la discussion au Sénat du projet de loi de finances pour 2000, le secrétaire d'Etat à l'industrie avait estimé que « *le FNPTP connaît une*

croissance naturelle de ses ressources qui est suffisante pour faire face aux responsabilités qui sont les siennes et qui resteront les siennes dans les années à venir», force est de constater que l'effort de péréquation en faveur des communes très rurales ne progresse pas autant qu'il le pourrait si le gouvernement et l'Assemblée nationale s'abstenaient de financer des mesures en faveur de la péréquation (la majoration de la dotation de solidarité rurale, la compensation des baisses de DCTP) par des prélèvements sur les ressources d'autres dispositifs péréquateurs.

Le FNP : une instrument de la péréquation en faveur des petites communes

En 2000, la population moyenne des 18.339 communes bénéficiaires au FNP était de 1.789 habitants. La population médiane était de 477 habitants (il y avait donc environ 9170 communes de moins de 477 habitants bénéficiaires du FNP en 2000).

Sur les 18.339 communes bénéficiaires, seulement 1.141 comptaient plus de 3.500 habitants.

Lors de son examen de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 2001, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de sa commission des finances, un amendement tendant à mettre en place en 2001 un dispositif de compensation par le FNPTP des pertes de DCTP enregistrées entre 2000 et 2001.

Cette disposition coûterait, selon les informations recueillies par votre rapporteur auprès du ministère de l'intérieur, environ 250 millions de francs. Pour neutraliser les effets de la mesure sur les ressources du FNP, le Sénat a adopté un amendement tendant à majorer de 250 millions de francs les ressources du FNPTP.

Si la rédaction finale de la loi de finances pour 2001 ne retenait pas la proposition du Sénat, le manque à gagner pour le FNP s'élèverait à 1.142 millions de francs en 2001.

3. La cotisation de péréquation porte-t-elle bien son nom ?

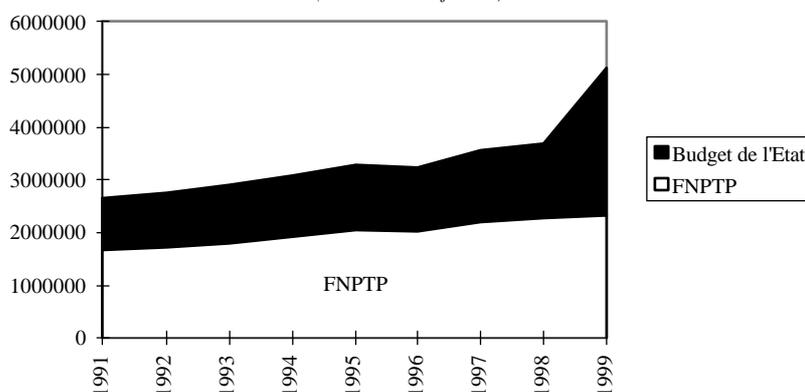
La cotisation de péréquation de taxe professionnelle a été créée par la loi du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale. L'article 1648 D du code général des impôts prévoit qu'elle est « *à la charge des établissements situés dans les communes où le taux global de cette taxe est inférieur au taux global moyen constaté l'année précédente au niveau national* ». La loi du 10 janvier 1980 précisait que le produit de la cotisation de péréquation devait abonder le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

L'article 31 de la loi de finances pour 1989 a majoré les taux de la cotisation de péréquation, en précisant que le produit de la majoration était versé au budget de l'Etat. Ainsi, entre 1989 et 1998, près de 40 % du produit de la cotisation de péréquation n'a pas été affecté au FNPTP mais au budget général.

L'article 44 de la loi de finances pour 1999 a procédé à une nouvelle majoration des taux au profit du budget de l'Etat. Cette mesure était destinée à alléger le coût pour l'Etat de la compensation aux collectivités locales de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle.

Depuis 1999, moins de la moitié du produit de la cotisation de péréquation sert à financer la péréquation.

**Répartition du produit de la cotisation de péréquation
entre le budget de l'Etat et le FNPTP**
(en milliers de francs)



IV. LES DEBATS DE 2001

A. LE REPORT DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ

Le ministre de l'intérieur a annoncé, à l'occasion de l'examen par le Sénat de la proposition de loi constitutionnelle déposée par le président Poncelet, que le contrat de croissance et de solidarité qui régit les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales depuis 1999 prendrait fin non pas en 2001 mais en 2002.

Votre rapporteur relève que cette annonce unilatérale s'inscrit peu dans la logique contractuelle.

Cette annonce a sans doute pour objet d'inscrire la négociation du nouveau contrat dans le cadre qui résultera du rapport dont le gouvernement a annoncé le dépôt avant en décembre 2001.

Le choix de cette date revient à exclure toute réforme substantielle dans le cadre de la loi de finance de pour 2002.

Ce texte devra cependant définir quelle sera la fraction du taux de croissance du produit intérieur brut qui sera prise en compte pour le calcul de l'enveloppe normée en 2002. Votre rapporteur souhaite que celle-ci soit supérieure à son niveau de 2001, de manière à respecter la progressivité du contrat de croissance (20 % en 1999, 25 % en 2000, 33 % en 2001) et suggère de porter celle-ci à 50 %.

Il serait également conforme à la logique des enveloppes pluriannuelle que le gouvernement annonce le plus tôt possible quelle proposition il fera au Parlement en cette matière, afin que le contrat de croissance puisse rester un instrument garantissant aux élus locaux la prévisibilité de l'évolution de leurs dotations.

B. LE FINANCEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ

La succès de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale dépasse les espérances.

Outre que 168 structures intercommunales nouvelles ont été créées en 2000, le régime fiscal de la taxe professionnelle unique se développe. La création de 50 communautés d'agglomération, qui a permis d'atteindre dès 2000 l'objectif fixé à un horizon de cinq ans, ne doit pas occulter le dynamisme des

communautés de communes. En 2000, on compte en effet 136 communautés de communes à taxe professionnelle unique de plus qu'en 1999.

Evolution des structures intercommunales à fiscalité propre entre 1999 et 2000

	EPCI en 1999	EPCI en 2000	Ecart	Population DGF	Nombre de communes
CU à fiscalité additionnelle	12	10	-2	4.317.488	72
CU à taxe professionnelle unique		2	2	304.420	39
CC à fiscalité additionnelle	1.557	1.539	-18	20.830.115	7.841
CC à taxe professionnelle unique	100	236	136	5.598.357	2.357
Communautés d'agglomération		50	50	6.159.407	63
SAN	9	9	-	768.474	51
Total	1.678	1.846	168	37.978.261	13.233

Source : Ministère de l'intérieur

Le succès de l'intercommunalité conduit aujourd'hui à la nécessité d'une réforme de son financement. En effet, **en 2000, 15 % des sommes destinées à financer l'intercommunalité ne l'étaient pas par la voie « normale » de la DGF, mais par des financements spécifiques** : 500 millions de francs prélevés sur les recettes fiscales de l'Etat conformément aux dispositions de l'article L. 5211-28 du code général des collectivités territoriales, et 497 millions de francs prélevés sur la DCTP, en application des dispositions du même article.

Ces financements extérieurs servent à financer la dotation globale de fonctionnement des communautés d'agglomération créées ex nihilo et, pour les communautés d'agglomération issues de la transformation de structures existantes, la différence entre le montant de leur ancienne DGF et le montant qu'ils perçoivent au titre de leur nouvelle catégorie.

Coût de l'intercommunalité en 2000

(en millions de francs)

	Dotation/hab. (en francs/hab.)	Dotation de la catégorie	Garantie	Total
CU	480,94	2.076	107	2.183
CU à TPU	480,94	146		146
CC	105,83	1.139		1.139
CC à TPU non bonifiée	129,25	419		419
CC à TPU bonifiée	175,00	330		330
Communautés d'agglom., dont :	250,00	1.540		1.540
DGF des groupements		543		543
<i>Financement hors DGF</i>		500		500
<i>DCTP</i>		497		497
SAN	277,27	213		213
Total DGF des groupements		5.867		5.974
Total intercommunalité		6.864		6.971

L'évolution du coût de l'intercommunalité pose deux problèmes :

- au sein de la DGF, **l'augmentation du montant de la dotation d'intercommunalité** (qui serait de l'ordre de 17 % entre 2000 et 2001) **pèse sur les dotations de solidarité** versées aux communes, la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale ;

- hors de la DGF, **le financement des communautés d'agglomération par prélèvement sur la DCTP pénalise cette dotation**, dont le montant est déjà réduit chaque année en raison du rôle de variable d'ajustement qu'elle joue au sein de l'enveloppe normée des concours de l'Etat aux collectivités locales. En 2000, le prélèvement s'est élevé à 497 millions de francs, et n'a été compensé qu'à hauteur de 250 millions de francs par une dotation ad hoc mise en place par la loi de finances rectificative du printemps 2000.

L'article 26 du présent projet de loi de finances anticipe l'augmentation en 2001 du montant du prélèvement sur la DCTP en portant à 1.000 millions de francs le montant maximal du prélèvement sur les recettes fiscales de l'Etat destiné à financer les communautés d'agglomération. Ce montant a été porté à 1.200 millions de francs par les députés à l'occasion de leur examen en première lecture de la première partie du présent projet de loi de finances.

Il semble cependant que cette majoration, pourtant importante, ne suffira pas à empêcher une ponction sur la DCTP en 2001. En effet, pour financer les 50 communautés d'agglomération créées en 1999, il a fallu 997 millions de francs « hors DGF » en 2000, soit 20 millions de francs environ par communauté d'agglomération.

Les prévisions pour 2001 font état de la création probable de 30 nouvelles communautés d'agglomération en 2000. En admettant qu'elles présentent les mêmes caractéristiques que celles créées en 1999 (même nombre d'habitants, même proportion de créations ex nihilo), on peut estimer à 600 millions de francs le besoin de financement supplémentaire, ce qui porterait le coût « hors DGF » des communautés d'agglomération à environ 1.600 millions de francs.

Lorsque le besoin en matière de financements « dérogatoires » atteint de telles proportions, il devient nécessaire d'envisager une réforme en profondeur du financement de l'intercommunalité, qui passe par une réforme tout aussi profonde des modalités de répartition de la dotation globale de fonctionnement des communes.

La réflexion sur ce sujet devra être entamée dès le début de l'année 2001 puisque l'article L. 5211-28 du code général des collectivités territoriales prévoit que le financement des communautés d'agglomération par la DCTP n'est possible que pour les années 2000 et 2001. Cette limitation avait été introduite dans la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale à l'initiative de votre rapporteur, qui avait été suivi par la commission mixte paritaire.

Elle visait à faire coïncider la réforme du financement de l'intercommunalité avec la renégociation du contrat de croissance et de solidarité. Malheureusement, le choix du gouvernement de prolonger d'un an le contrat déconnecte les deux calendriers.

C. REFORME DE LA FISCALITÉ LOCALE ET AUTONOMIE FISCALE

La loi de finances pour 2001 n'a pas interrompu le mouvement de réduction de l'autonomie fiscale des collectivités locales entamé en 1999. Après la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation, c'est maintenant la vignette dont la suppression est proposée.

Les tableaux ci-dessous résument les conséquences des réformes intervenues depuis trois ans (baisse des droits de mutation des départements, suppression des droits de mutation des régions, suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle, suppression de la part régionale de la taxe d'habitation, suppression de la vignette) sur la structure des recettes des collectivités locales.

Il en ressort que la part des recettes fiscales dans les recettes totales hors emprunt est passée :

- de 58 % à 36 % pour les régions ;
- de 59 % à 43 % pour les départements ;
- de 55 % à 48 % pour les communes.

Sur la base des comptes des **régions** en 1997 (hypothèse d'une réforme TP achevée)

	Montants			Recettes fiscales/Recettes totales			Recettes fiscales/Recettes totales hors emprunts, dettes		
	avant réforme	après réforme TP et DMTO	après réforme TP, DMTO et TH	avant réforme	après réforme TP et DMTO	après réforme TP, DMTO et TH	avant réforme	après réforme TP et DMTO	après réforme TP, DMTO et TH
Recettes totales	77,8	77,8	77,8						
Recettes totales hors emprunts	69,2	69,2	69,2						
Recettes fiscales directes	24,1	19,6	14,3	31 %	25 %	18 %	35 %	28 %	21 %
<i>Taxe d'habitation</i>	5,30	5,3	0,0						
<i>TP</i>	12,85	8,4	8,4						
<i>Taxes foncières</i>	5,95	6,0	6,0						
Recettes fiscales indirectes	15,8	10,7	10,7	20 %	14 %	14 %	23 %	15 %	15 %
<i>Autres</i>	10,7	10,7	10,7						
<i>Droits de mutation</i>	5,1	0,0	0,0						
Recettes fiscales totales	39,9	30,3	25,0	51 %	39 %	32 %	58 %	44 %	36 %

Sur la base des comptes des *départements* en 1997 (hypothèse d'une réforme TP achevée)

	Montants			Recettes fiscales/Recettes totales			Recettes fiscales/Recettes totales hors emprunts, dettes		
	avant réforme	après réforme TP et DMTO	après réforme TP, DMTO et TH	avant réforme	après réforme TP et DMTO	après réforme TP, DMTO et TH	avant réforme	après réforme TP et DMTO	après réforme TP, DMTO et TH
Recettes totales	234,6	234,6	234,6						
Recettes totales hors emprunts	207,9	207,9	207,9						
Recettes fiscales directes	85,3	70,2	70,2	36 %	30 %	30 %	41 %	34 %	34 %
<i>Autres</i>	<i>42,1</i>	<i>42,1</i>	<i>42,1</i>						
<i>TP</i>	<i>43,2</i>	<i>28,1</i>	<i>28,1</i>						
Recettes fiscales indirectes	37,4	29,6	18,6	16 %	13 %	8 %	18 %	14 %	9 %
<i>Autres</i>	<i>16,9</i>	<i>16,9</i>	<i>5,9</i>						
<i>Droits de mutation</i>	<i>20,5</i>	<i>12,7</i>	<i>12,7</i>						
Recettes fiscales totales	122,7	99,8	88,8	51 %	43 %	38 %	59 %	48 %	43 %

Sur la base des comptes des *communes et EPCI* en 1997 (hypothèse d'une réforme TP achevée)

	Montants			Recettes fiscales/Recettes totales			Recettes fiscales/Recettes totales hors emprunts, dettes		
	avant réforme	après réforme TP et DMTO	après réforme TP, DMTO et TH	avant réforme	après réforme TP et DMTO	après réforme TP, DMTO et TH	avant réforme	après réforme TP et DMTO	après réforme TP, DMTO et TH
Recettes totales	506,2	506,2	506,2						
Recettes totales hors emprunts	455,6	455,6	455,6						
Recettes fiscales directes	237,0	203,4	203,4	47 %	40 %	40 %	52 %	45 %	45 %
<i>Autres (dont TEOM et VI)</i>	<i>140,9</i>	<i>140,9</i>	<i>140,9</i>						
<i>TP</i>	<i>96,1</i>	<i>62,5</i>	<i>62,5</i>						
Recettes fiscales indirectes	13,6	13,6	13,6	3 %	3 % ²	3 %	3 %	3 %	3 %
Recettes fiscales totales	250,6	217,0	217,0	50 %	43 %	43 %	55 %	48 %	48 %

Source : ministère de l'économie et des finances

VI. LA FISCALITÉ DIRECTE LOCALE EN 2000

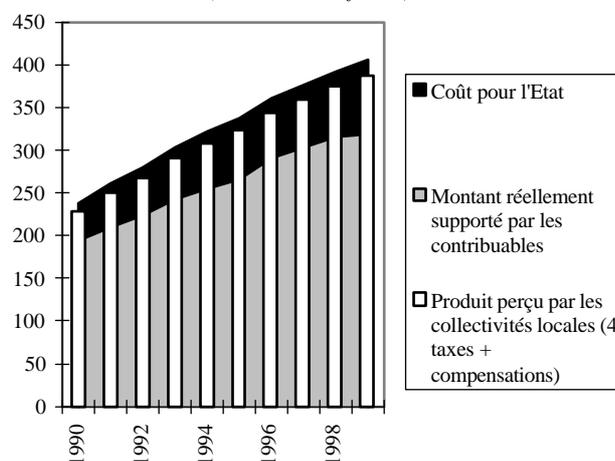
A. UNE FISCALITÉ DE PLUS EN PLUS VIRTUELLE

La fiscalité locale est de plus en plus virtuelle à deux titres :

- elle est de moins en moins payée par ses redevables et de plus en plus par l'Etat.

En 1999, la charge pour l'Etat liée à la fiscalité directe locale (dégrèvements + compensations - frais de gestion + prélèvement sur le produit de la cotisation de péréquation et sur les valeurs locatives élevées) représentait 22,7 % des ressources des collectivités locales liées à la fiscalité directe locale (quatre taxes + taxes additionnelles + compensations). En 1990, cette proportion était de 19,4 %.

**Répartition du produit de la fiscalité locale
entre l'Etat et les contribuables**
(en milliards de francs)



Source : réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur

La part de l'Etat dans le total augmentera mécaniquement jusqu'au terme de la réforme de la taxe professionnelle, en 2003. Par ailleurs, les données relatives à 2001, lorsqu'elles seront connues, prendront en compte la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation.

Le projet de loi de finances pour 2001 prévoit par ailleurs la création d'un abattement sur les bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties acquittée

par les organismes de logement social. Cet abattement est le premier, l'assiette de cet impôt étant restée intacte jusqu'ici.

- l'augmentation des taux détermine de moins en moins l'évolution des recettes des collectivités.

La réforme de la taxe professionnelle se traduit par la disparition progressive du tiers de l'assiette d'un impôt qui représentait la moitié du produit de la fiscalité directe locale.

Evolution des impôts directs locaux en 2000

(en millions de francs)

	Taxe d'habitation	Foncier bâti	Foncier non bâti	Taxe professionnelle		Ensemble des quatre taxes	
					A législation constante ¹		A législation constante ¹
COMMUNES ET GROUPEMENTS (y compris les produits versés aux FDPTP)							
Produits en 2000	46.924	58.936	5.150	96.890	114.921	207.900	225.878
Produits en 1999	45.665	57.299	5.084	97.639	109.117	205.687	217.123
<i>Evolution des produits</i>	+ 2,8 %	+ 2,9 %	+ 1,3 %	- 0,8 %	+ 5,3 %	+ 1,1 %	+ 4,0 %
Taux en 2000	13,49	17,22	40,84	14,79	-	-	-
<i>Evolution des taux</i>	- 0,3 %	- 0,2 %	+ 0,3 %	- 0,5 %	-	- 0,3 %	-
DÉPARTEMENTS							
Produits en 2000	20.753	24.912	219	43.143	49.940	89.028	95.825
Produits en 1999	20.234	24.199	214	43.210			
<i>Evolution des produits</i>	+ 2,6%	+ 2,9 %	+ 2,7 %	- 0,2 %	+ 5,6 %	+ 1,3 %	+ 4,2 %
Taux en 2000	5,94	8,20	19,56	6,82	-	-	-
<i>Evolution des taux</i>	- 0,4 %	- 0,2 %	+ 0,3 %	- 0,2 %	-	- 0,2 %	
RÉGIONS							
Produits en 2000	5.881	6.605	57	13.254	15.312	25.797	27.855
Produits en 1999	5.575	6.258	53	12.902	14.069	24.788	25.956
<i>Evolution des produits</i>	+ 5,5 %	+ 5,5 %	+ 6,9 %	+ 2,7 %	+ 8,8 %	+ 4,1 %	+ 7,3 %
Taux en 2000	1,59	1,95	4,78	1,95	-	-	-
<i>Evolution des taux</i>	+ 2,9 %	+ 2,5 %	+ 4,8 %	+ 2,7 %	-	+ 2,6 %	-
TOUTES COLLECTIVITÉS							
Produits en 2000	73.557	90.453	5.426	153.287	180.173	322.723	349.558
Produits en 1999	71.474	87.756	5.351	153.751	170.491	318.332	335.031
<i>Evolution des produits</i>	+ 2,9 %	+ 3,1 %	+ 1,4 %	- 0,3 %	+ 5,7 %	+ 1,4 %	+ 4,3 %
Taux en 2000	21,04	26,56	S.O.2.	22,71	-	-	-
<i>Evolution des taux</i>	- 0,1 %	0,0 %	-	- 0,1 %	-	-	-
Bases prévisionnelles 2000 (communes)	347.365	342.144	12.606	674.858			

1. Pour reconstituer des évolutions « à législation constante », on a ajouté aux produits votés les compensations versées par l'Etat aux collectivités au titre des changements législatifs survenus entre 1999 et 2000. Les compensations de taxe professionnelle prises en compte incluent les compensations des exonérations suivantes : suppression de la part « salaires », réduction de base pour embauche ou investissement, exonérations dans les zones de redynamisation urbaine, les zones franches urbaines, la zone franche de Corse (à l'exclusion des compensations allant aux départements et à la collectivité territoriale de Corse) et les zones de revitalisation rurale (qui n'ont pas subi de modifications mais qu'on doit inclure dans le calcul car elles sont indissociables des exonérations précitées). Pour les bases, ont été ajoutées les exonérations compensées au titre des exonérations précitées. 2. S.O. : sans objet. Calculer un taux « toutes collectivités » pour le foncier non bâti n'aurait guère de signification, car les terres agricoles ne sont pas imposées par les départements et les régions, alors qu'elles représentent l'essentiel des bases communales.

Source : Bulletin d'information statistique de la DGCL, septembre 2000

Ce rétrécissement des bases de la fiscalité directe locale aboutit au phénomène suivant : en 2000, le produit de la fiscalité directe locale (résultant de

l'application des taux votés aux bases des quatre taxes) a augmenté de 1,4 % mais les recettes des collectivités locales liées aux quatre taxes (produit + compensations des réformes de 1999 et 2000) augmente de 4,3 %¹.

B. UNE FAIBLE UTILISATION DE LA LIBRE VARIATION DES TAUX

L'article 1636 B *sexies* du code général des impôts fixe les règles concernant la marge de manoeuvre des collectivités locales pour le vote des taux des impôts directs locaux.

Les collectivités locales peuvent soit, comme dans la période antérieure à la loi du janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale, faire évoluer leurs taux de manière proportionnelle, soit faire varier librement les taux. Cette variation libre est cependant soumise à des règles de liens entre les taux.

En 2000, seulement 5 % des départements, 7,7 % des structures intercommunales à fiscalité propre et 13,6 % des communes ont choisi de faire varier librement les taux des quatre taxes. Aucune région n'a opté pour cette solution. La majorité des collectivités a opté pour la reconduction des taux de 1999.

Variation des taux en 2000

(en %)

	Régions	Départements	EPCI à fisc. add	Communes
Stabilité	76,9	72	55,8	70,6
Variation proportionnelle	23,1	23	36,5	15,8
Variation libre	0	5	7,7	13,6

Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur

Parmi les collectivités ayant choisi de moduler leurs taux en 2000 :

- 0 % des régions ont choisi la variation libre ;
- 17,8 % des départements ont choisi la variation libre ;
- 17,4 % des communes ont choisi la variation libre ;
- 55 % des communes de plus de 3.500 habitants ont choisi la variation libre ;
- 46,2 % des structures intercommunales à fiscalité additionnelle ont choisi la variation libre.

On notera que ce sont les communes de plus de 3.500 habitants qui utilisent le plus les marges d'autonomie fiscale dont elles disposent.

¹ Bulletin d'informations statistiques de la DGCL, n° 36, septembre 2000.

C. LES CONSÉQUENCES DE LA SUPERPOSITION DES TAUX SUR LE TAUX GLOBAL

En 2000, 7,3 % des communes ont diminué les taux de leurs « quatre taxes ». Dans seulement, 4,2 % des cas, cela s'est traduit par une diminution des taux globaux (commune/EPCI/département régions).

Dans 3,1 % des cas, la baisse des taux communaux n'a pas été suffisante pour entraîner une diminution des taux globaux. Dans près de la moitié de ces derniers cas, il s'agissait de communes qui intégraient un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et qui ont diminué leurs taux à due concurrence de l'augmentation des taux du groupement, ce dernier devant assumer la charge des compétences transférées par les communes.

Dans 70 % des communes, il y a eu simultanément stabilisation ou augmentation des taux communaux et des taux globaux.

Dans 22,6 % des communes, il y a eu diminution des taux globaux, alors que les communes ne diminuaient pas les leurs (dans 86 % des cas, elles les stabilisaient).

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATIONS DES CRÉDITS

L'Assemblée nationale a adopté en seconde délibération un amendement consistant à majorer à titre non reconductible le chapitre 67-51 « *Subventions pour divers travaux d'intérêt local* » à hauteur de 417,259 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement.

II. ARTICLES ADDITIONNELS RATTACHÉS

L'Assemblée nationale a introduit dans le projet de loi de finances pour 2001 un article 60 *quater*, tendant à demander au gouvernement un rapport sur les ponts détruits par fait de guerre et non encore reconstruits en ouvrage définitif.

Ce rapport devra également faire le point sur l'exécution du chapitre 67-50 « *Subventions d'équipement et achèvement d'opérations en cours* » du budget du ministère de l'intérieur.

Ce chapitre comporte en effet un article 22 « *Reconstruction de ponts détruits pour faits de guerre* ».

Cet article, tout comme d'ailleurs le chapitre 67-50 dans son entier, n'est pas doté en loi de finances initiale mais des crédits sont reportés d'année en année et progressivement consommés. En 1999, les crédits disponibles s'élevaient à 1,6 million de francs. 470.000 francs ayant été dépensés, les crédits disponibles en 2000 s'élevaient à 1,1 million de francs.

Le rapport demandé au ministre de l'intérieur devrait être intéressant. Il permettra ainsi d'anticiper le rythme de consommation des crédits disponibles et l'éventuelle obligation de doter à nouveau le chapitre 67-50 en loi de finances.

Votre commission des finances a décidé de proposer au Sénat d'adopter cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

I. EXAMEN DU RAPPORT

Réunie le mardi 14 novembre 2000 sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a procédé à l'examen des crédits de l'intérieur et de la décentralisation consacrés à la décentralisation, sur le rapport de M. Michel Mercier, rapporteur spécial.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a rappelé que la plupart des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales évoluaient en fonction de critères prévus par la loi. Il a insisté sur le fait que l'augmentation de 44 milliards de francs de l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales figurant dans le projet de loi de finances pour 2001 s'expliquait essentiellement par l'augmentation des crédits destinés à remplacer d'anciennes recettes fiscales des collectivités locales. Il a indiqué que seulement 53 % des crédits étaient consacrés aux dotations « actives » de l'Etat, le solde étant utilisé pour prendre en charge les compensations d'exonérations fiscales et les dégrèvements d'impôts locaux.

Il a précisé que, au terme de la réforme de la taxe professionnelle, ces proportions seraient inversées, témoignant ainsi de la dépendance financière accrue des collectivités locales à l'égard de l'Etat.

Evoquant l'évolution des dotations comprises dans le périmètre de l'enveloppe normée des concours de l'Etat aux collectivités locales, il a indiqué que les règles du contrat de croissance et de solidarité aboutissaient à une indexation de l'enveloppe de 2,32 % en 2001. Il a signalé que l'augmentation de 3,42 % du montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) serait partiellement compensée par une baisse de 5,4 % de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), qui est la variable d'ajustement de l'enveloppe normée.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a considéré que les réformes intervenues depuis trois ans en matière de fiscalité locale se traduisaient par une incontestable réduction de l'autonomie fiscale des collectivités locales.

Il a précisé que la part des recettes fiscales dans les recettes totales hors emprunt des communes était revenue de 55 % à 48 %, que les départements avaient enregistré une baisse de 59 % à 43 % et les régions, de 58 % à 36 %. Le rapporteur spécial a rappelé que la France était une république unitaire décentralisée dans laquelle les collectivités locales appliquaient un statut résultant de dispositions légales ou réglementaires. Dans ces conditions, il a considéré que le pouvoir fiscal était un élément essentiel du principe de libre administration des collectivités locales.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a insisté sur le fait que la réduction de l'autonomie fiscale des collectivités locales comportait également des conséquences préjudiciables pour le budget de l'Etat. Il a estimé que l'augmentation rapide du montant des compensations d'exonérations fiscales, qui s'élève désormais à près de 100 milliards de francs, constituait un facteur de rigidité pour les finances de l'Etat, puisque ces crédits constituent des dépenses de fonctionnement incompressibles, dont le montant ne saurait faire l'objet d'un ajustement à la baisse si la situation générale des finances publiques venait à se dégrader.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a observé que les annonces faites par l'Etat n'étaient pas toujours suivies d'effet. Il a remarqué que la probable stagnation du montant de la dotation de solidarité urbaine (DSU) en 2001 contrastait avec les discours du Gouvernement en matière de politique de la ville. Il a expliqué cette stagnation par la non-reconduction des financements extérieurs à la DGF qui avaient été mis en place en 2000.

Le rapporteur spécial a par ailleurs noté que l'objectif de péréquation entre les collectivités était plus présent dans les discours que dans la réalité. Par exemple, il a indiqué que la majoration du montant de la dotation de solidarité rurale (DSR) prévue par le projet de loi de finances pour 2001 serait financée par un prélèvement sur un autre dispositif péréquisiteur, le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP).

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a évoqué l'annonce, par le ministre de l'intérieur, de la prolongation d'un an du contrat de croissance et de solidarité. Il a regretté que cette décision conduise à reporter le nécessaire débat sur le financement des structures intercommunales et s'est demandé quel serait le taux d'indexation de l'enveloppe normée en 2002.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a indiqué qu'il s'était rendu au ministère de l'intérieur pour tenter de comprendre les raisons des retards enregistrés dans la notification, aux collectivités locales, de leurs attributions de DGF. Il a constaté que ceux-ci s'expliquaient largement par la grande complexité des critères de répartition des dotations et par les difficultés pratiques rencontrées par la direction générale des collectivités locales pour rassembler les informations nécessaires.

M. Yann Gaillard a considéré que l'archaïsme des impôts locaux était l'une des raisons qui poussait le Gouvernement à les supprimer. Il a estimé que, seule, une modernisation de la fiscalité locale permettrait d'enrayer la perte d'autonomie fiscale des collectivités locales.

M. Maurice Blin a estimé que la pression fiscale locale augmentait plus vite que la pression fiscale d'Etat.

M. Alain Lambert, président, s'est interrogé sur l'avenir de la compensation de la réforme de la taxe professionnelle. Il a par ailleurs observé que la modification du mode de calcul du coefficient d'intégration fiscale (CIF) opérée par la loi du 12 juillet 1999 produisait des effets négatifs, tels que le démantèlement inorganisé des syndicats de traitement des ordures ménagères.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a jugé nécessaire une modernisation de la fiscalité locale. Il a cependant relevé que l'augmentation de la pression fiscale locale jusqu'au milieu des années 90 s'expliquait largement par les transferts de charges opérés par l'Etat. Il a ajouté que, malgré la stabilisation de la pression fiscale locale au cours des années récentes, le taux national des prélèvements obligatoires avait atteint son niveau le plus élevé en 1999.

Evoquant l'avenir de la compensation de la réforme de la taxe professionnelle, il a rappelé que celle-ci serait intégrée à la DGF à compter de 2004, selon des modalités qui n'ont pas encore été définies.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a jugé que le mode de calcul du coefficient d'intégration fiscale restait à parfaire, mais que les améliorations apportées devraient résulter d'une analyse approfondie. Malgré les injustices qu'elle peut parfois entraîner, il a plaidé en faveur d'une stabilisation de la situation actuelle pendant une durée suffisamment longue pour que la réforme du CIF puisse être suffisamment mûrie.

Pour conclure, le rapporteur spécial a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits de la décentralisation.

La commission a alors décidé de réserver sa position jusqu'à l'examen des crédits de la sécurité, le président Alain Lambert rappelant que les crédits du ministère de l'intérieur ne feraient l'objet que d'un seul vote.

II. VOTE SUR LES CRÉDITS

Réunie le mercredi 22 novembre 2000 sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a décidé de proposer au Sénat de rejeter les crédits du ministère de l'intérieur et de la décentralisation pour 2000.