

N° 68

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 2002

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 2003, 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° 23

**INTÉRIEUR, SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET LIBERTÉS LOCALES :
DÉCENTRALISATION**

Rapporteur spécial : M. Michel MERCIER

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, vice-présidents ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Tréguët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

PREMIÈRE PARTIE : LES CREDITS INSCRITS AU BUDGET DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

I. EVOLUTION GÉNÉRALE DES CREDITS	6
A. L'ÉVOLUTION DES GRANDES MASSES	6
B. LA REGULATION BUDGÉTAIRE.....	9
II. LES DOTATIONS DE COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES	11
A. LA DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION (DGD)	11
B. LA DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION DE LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE CORSE	13
C. LES DOTATIONS D'ÉQUIPEMENT SCOLAIRE	14
III. LA DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT	14
A. L'ÉVOLUTION DES REPORTS DE CRÉDITS	15
B. LES CREDITS INSCRITS DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES	16
C. LA DGE DES SERVICES DÉPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS	17
IV. LES SUBVENTIONS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES	18
A. LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT	18
B. LES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT	20
V. LES COMPENSATIONS DE PERTES DE RECETTES FISCALES	23
A. LES COMPENSATIONS VERSÉES AUX RÉGIONS	23
B. LA COMPENSATION DES EXONÉRATIONS DE TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES	23

DEUXIÈME PARTIE : LES FINANCES LOCALES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2003	
I. DES INQUIETUDES SUR L'ÉVOLUTION DES BUDGETS LOCAUX	25
A. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES MISES À LA CHARGE DES COLLECTIVITÉS LOCALES	25
B. UN EXCÉDENT BUDGÉTAIRE FRAGILISÉ	32
II. L'ÉVOLUTION D'ENSEMBLE DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT	35
A. LES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT : DOTATIONS, COMPENSATIONS ET DEGRÈVEMENTS	35
B. LA REPARTITION ENTRE LES PRELÈVEMENTS SUR RECETTES ET LE BUDGET DE L'ÉTAT	40
C. LES INDICES D'ÉVOLUTION DES DOTATIONS DE L'ÉTAT	45
III. LA PRISE EN CHARGE PAR L'ÉTAT DE LA FISCALITÉ LOCALE	49
A. L'ÉTAT, PREMIER CONTRIBUABLE LOCAL	49
B. LE COÛT POUR L'ÉTAT DE LA PRISE EN CHARGE DE LA FISCALITÉ LOCALE	51
IV. LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT	60
A. LA DGF INSCRITE DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2003	60
B. LES BÉNÉFICIAIRES DES DOTATIONS DE SOLIDARITÉ	68
C. LE FINANCEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ	69
V. L'ENVELOPPE NORMÉE ET SA VARIABLE D'AJUSTEMENT	71
A. LES PRINCIPES DU « CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ »	71
B. L'INDEXATION EN 2003 DU « CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ »	73
C. LES CONSÉQUENCES SUR LA VARIABLE D'AJUSTEMENT	74
D. LES DISPOSITIONS NON RECONDUITES	74

E. LES AUTRES DOTATIONS COMPOSANT L'ENVELOPPE NORMÉE	75
F. LES DOTATIONS « HORS ENVELOPPE »	75
VI. LES RESSOURCES CONSACRÉES À LA PÉRÉQUATION	76
A. L'EFFORT GLOBAL EN FAVEUR DE LA PÉRÉQUATION	76
B. LES FONDS NATIONAUX DE PÉRÉQUATION	77
ARTICLE 72 RATTACHE	85
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	93
EXAMEN EN COMMISSION	94

PREMIÈRE PARTIE : LES CREDITS INSCRITS AU BUDGET DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

I. EVOLUTION GÉNÉRALE DES CREDITS

A. L'ÉVOLUTION DES GRANDES MASSES

Les crédits de la décentralisation inscrits au budget du ministère de l'intérieur, qui font l'objet du vote qui suit l'examen en séance publique du fascicule « Intérieur et décentralisation », s'élèvent dans le projet de loi de finances pour 2003 à **9,7 milliards d'euros**, en progression de 20 % par rapport à 2002.

Evolution générale des crédits du ministère de l'intérieur

(en millions d'euros)

	2002	2003	03/02 en volume	03/02 en %
Crédits décentralisation	7.832	9.724	1.892	+ 24 %
Crédits Sécurité	9.435	9.817	382	+ 4 %
Total Intérieur	17.267	19.541	2.274	+ 13,1 %.

Les crédits de la décentralisation inscrits au budget du ministère de l'intérieur représentent :

- la moitié des crédits du ministère de l'intérieur (45 % en 2002) ;
- 83 % de l'augmentation du budget de l'intérieur entre 2002 et 2003 ;
- 16 % du montant total des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003.

1. La répartition des crédits

Le tableau ci-dessous montre que la structure des crédits de la décentralisation inscrits au budget de l'intérieur a évolué depuis 1998 du fait de la **montée en puissance de la part des compensations de pertes de recettes fiscales**. Cette évolution est due à la compensation aux régions de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation et de la suppression de la taxe additionnelle régionale sur les droits de mutation à titre onéreux.

Cette évolution est encore plus marquée si l'on s'intéresse à la structure interne la dotation générale de décentralisation (DGD), dont plus de la moitié du montant correspond désormais à la compensation aux départements de la suppression de la vignette et du gel des taux des droits de mutation à titre onéreux.

**Evolution de la répartition des crédits de l'agrégat « Collectivités locales »
entre 1998 et 2003**

(en millions d'euros)

	1998	2003	% du total en 1998	% du total en 2003
Subventions	86,5	13,0	2,2	0,1
Compensation des transferts de compétence	3.023,5	7.123,1	76,5	73,3
Compensations de pertes de recettes fiscales	72,4	1.959,9	1,8	20,2
Dotations	771,0	627,8	19,5	6,5
Total	3.953,4	9.723,8	100,0	100,0

En 2003, les crédits de la décentralisation inscrits au budget du ministère de l'intérieur sont, pour près de 95 %, destinés à compenser des pertes de recettes de recettes fiscales ou des transferts de compétence.

Ce constat amène à s'interroger sur l'opportunité du maintien d'un agrégat « collectivités locales » au sein du budget de l'intérieur à mesure que les dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 entreront en vigueur. En effet, ces crédits sont versés aux collectivités locales en application de règles strictes fixées par la loi et leurs gestionnaires n'ont aucune marge de manœuvre sur leur utilisation. Dès lors, la gestion de ces crédits ne peut être jugé à l'aune d'indicateurs de performances ou de résultats, et **leur inscription au sein d'une mission ou d'un programme relèverait plus d'une obligation formelle de respecter la loi que de la logique qui sous-tend la mise en œuvre de la loi organique. Leur transfert au sein des prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales serait souhaitable.**

2. Les principales évolutions

Le tableau ci-dessous retrace les principales évolutions des crédits de la décentralisation inscrits au budget du ministère de l'intérieur. Comme chaque année :

- le chapitre 67-51 n'est pas, ou peu, doté dans le projet de loi de finances initiale, la dotation intervenant en en cours de discussion par l'adoption d'amendements présentés par le gouvernement ;

- l'évolution du montant des principaux chapitres s'explique par l'application des taux d'indexation prévus par la loi (le taux d'évolution de la DGF pour la DGD, la DGD Corse et les compensations versées aux régions, le taux d'évolution de la formation brute de capital fixe des administrations publiques pour la DGE, la DRES et la DDEC).

Les véritables nouveautés sont :

- l'inscription au chapitre 41-52 de 11 millions d'euros destinés aux communes forestières ;

- un ajustement à la baisse de la DGD de 5,7 millions d'euros résultant d'une réévaluation du montant de la compensation versée aux départements en contrepartie de la suppression de la vignette ;

- une réévaluation de la DGD Corse de 1,7 millions d'euros pour tenir compte des transferts de compétences prévus par la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse ;

- la création au chapitre 67-50 d'un article consacré au **programme exceptionnel d'investissement** (PEI) prévu par la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse. Aucun crédit n'est inscrit à cet article mais le gouvernement a indiqué que les différents ministères concernés transféreraient les crédits correspondants en cours d'exercice ;

- la création d'un article 80 au chapitre 67-50, doté de 45 millions d'euros et destiné à financer le **fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours**. La dotation de ce fonds représente un montant comparable à celui de la « DGE des SDIS » versée en 2000, 2001 et 2002. Cependant, alors que les crédits de la DGE des SDIS avaient été financés par prélèvement sur la DGE des communes, il s'agit de moyens nouveaux ;

- **le transfert aux régions, par le biais de leur DGD, de 1.552,7 millions d'euros, en contrepartie du transfert de la compétence en matière ferroviaire.**

Du fait de ce transfert, le taux de progression de la DGD s'établit à 37 %. A structure constante, il est de 2,1 %.

Evolution des crédits de l'agrégat « collectivités locales » entre 2002 et 2003

(en millions d'euros)

	2002	2003	03/02 en volume	03/02 en %
Subventions	109,3	13,0	-96,32	-88%
41-51-70 Aide aux communes fusionnées	1,3	1,3	0	0%
41-52 Subventions de caractère facultatif	0,8	11,8	10,934	1321%
67-50 Subventions d'équipement	0,8	-	-0,76	-100%
67-51 Travaux divers d'intérêt local	106,5	-	-106,494	-100%
67-54 Dégâts causés par les calamités publiques	-	-	0	
Compensation des transferts de compétence	5 452,6	7 123,1	1670,551	31%
41-56 Dotation générale de décentralisation	4 399,0	6 045,3	1646,333	37%
41-57 DGD de la collectivité territoriale de Corse	223,9	231,0	7,121	3%
67-56 Dotations régionale et départementale d'équipement scolaire et des collèges	829,7	846,8	17,097	2%
Compensations de pertes de recettes fiscales	1 919,7	1 959,9	40,144	2%
41-51-50 Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties	96,4	94,8	-1,592	-2%
41-51-80 Exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties	4,0	4,0	0	0%
41-55-10 Compensation de la suppression de la taxe additionnelle régionale sur les droits de mutations	842,3	861,7	19,323	2%
41-55-20 Compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation	977,0	999,4	22,413	2%
Dotations	617,1	627,8	10,646	2%
67-52 Dotation globale d'équipement	617,1	627,8	10,646	2%
Total	8 098,8	9 723,8	1625,021	20%
Dépenses ordinaires	6 544,7	8 249,2	1704,532	26%
Crédits de paiement	1 554,1	1 474,6	-79,511	-5%

B. LA REGULATION BUDGÉTAIRE

Interrogé sur l'application des « contrats de gestion » en 2000 et 2001, le ministère de l'intérieur a indiqué à votre rapporteur que « le « contrat de gestion » entre le ministère de l'intérieur et le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a consisté, pour le ministère de l'intérieur, à garantir un montant de reports de crédits.

Le montant des reports qu'il était nécessaire de garantir était fixé pour l'ensemble des chapitres du ministère et il n'était pas imposé que le respect du contrat de gestion soit réalisé par titre ou par chapitre.

Pour un montant « dû » de 15 958 MF en 2000, pour les chapitres « collectivités locales », 15 892 MF ont été effectivement reportés.

Pour un montant dû de 12 954 MF à ce même titre en 2001, 20 878 MF ont été effectivement reportés ».

Le contrat de gestion du ministère de l'intérieur en 2001

(en millions de francs)

titre / chapitre	Reports				
	Montants "dus" en 2000	Reports 2000 /2001	reports 2000 /2001 (hors LFR / DV)	Montants 2001	Reports 2001/2002 (hors LFR)
titre IV					
41-51		0	0	110	3
41-52	100	135	131	0	99
41-55	0	0	0	0	76
41-56	165	340	166	200	781
41-57	0	0	0	0	6
41-58	120	122	122	120	121
41-61	0	0	0	0	0
46-91	50	10	10	0	13
s/t	435	608	430	430	1 099
titre VI					
67-50	600	747	747	200	525
67-51	798	929	929	1 060	1 071
67-52	3 675	3 918	3 918	3 700	3 934
67-54	450	1 101	1 101	364	696
67-56	0	10	10	0	16
67-58	10 000	8 757	8 757	7 200	13 537
s/t	15 523	15 462	15 462	12 524	19 779
total	15 958	16 069	15 892	12 954	20 878

En 2001, le contrat de gestion portait sur 20,8 millions de francs pour un total de crédits de l'agrégat collectivités locales inscrits dans le projet de loi de finances pour 2001 de 50,5 millions de francs, soit 40 %.

La régulation budgétaire a principalement porté en 2001 sur les crédits du chapitre 67-58, qui abrite les fonds structurels européens. Alors que la France connaît des problèmes de consommation des fonds structurels, il est surprenant que le gouvernement ait pu décider délibérément de ne pas consommer une partie des sommes disponibles.

En 2001, la procédure des contrats de gestion n'a pas été appliquée, au profit de celle dite du « gel républicain ». S'agissant de cette procédure engagée au printemps 2002, le ministère de l'intérieur a indiqué à votre rapporteur que, « en accord avec le ministère de l'économie et des finances, ce dispositif ne s'est pas appliqué s'agissant des crédits relatifs aux dotations aux collectivités locales. En effet, l'administration ne dispose pas de marge de manœuvre dans la gestion de ces crédits, délégués pour l'essentiel dès le début de l'année aux préfetures, chargées du versement aux collectivités locales. C'est en particulier le cas de la DGD, de la DRES, de la DDEC, de la DGE ou des compensations d'allègements fiscaux ».

Pourtant, au mois d'août 2002, le ministère de l'intérieur a été inclus dans le champ du nouveau gel de crédit décidé par le gouvernement.

II. LES DOTATIONS DE COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

L'article L. 1614-4 du code général des collectivités territoriales prévoit que les transferts de compétences aux collectivités locales sont compensés financièrement par le transfert d'impôts d'Etat et, pour le solde, par une dotation générale de décentralisation.

Ces dispositions, issues des lois de décentralisation de 1982, ne sont pas appliquées. D'une part, depuis le transfert de la vignette, des droits de mutation et des taxes sur les cartes grises, les nouveaux transferts de compétence ont toujours été financés par des crédits budgétaires et non par des transferts d'impôts. Au cours de la précédente législature, les deux impôts transférés aux départements ont été, pour la vignette, supprimée, et, pour les droits de mutation, amputés.

D'autre part, contrairement à la lettre du texte du code général des collectivités territoriales, il n'y a pas une dotation générale de décentralisation mais plusieurs. Si on peut comprendre que les dotations d'équipement soient distinguées des dotations de fonctionnement, ne serait-ce que parce qu'elles ne sont pas indexées de la même façon, il est en revanche plus difficilement compréhensible que l'ensemble des crédits de fonctionnement ne soient pas regroupés au sein de la dotation de décentralisation inscrite au budget du ministère de l'intérieur et que des crédits provenant du budget de la culture soient transférés en gestion tandis que les crédits inscrits au ministère de l'emploi sont entièrement gérés par ce ministère.

A. LA DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION (DGD)

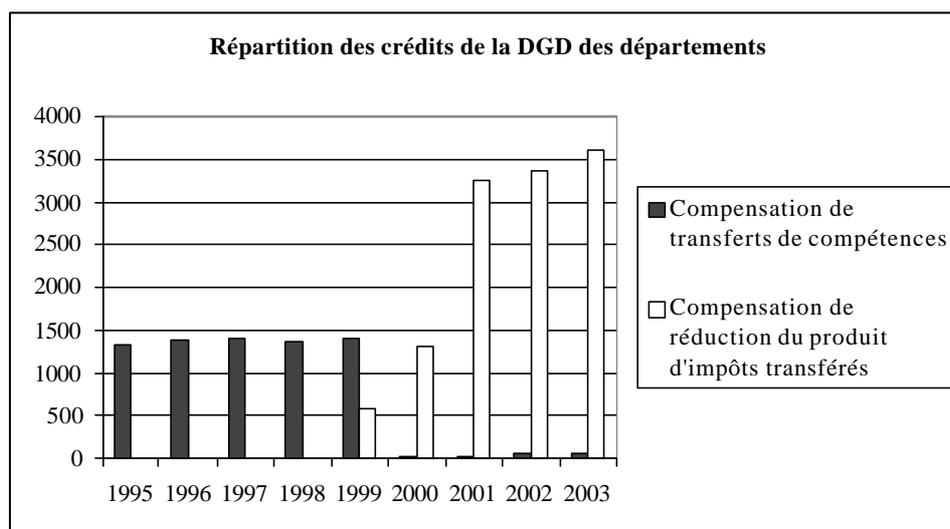
Le taux d'indexation de la dotation générale de décentralisation (DGD) étant le taux d'évolution de la DGF, il devrait s'établir à 2,29 % en 2003.

Pourtant, la DGD inscrite au chapitre 41-56 du budget du ministère de l'intérieur progresse de 37 % dans le projet de loi de finances pour 2003, en raison de l'inscription des crédits destinés à compenser aux régions le transfert de compétence en matière de transport ferroviaire de voyageur. Son montant s'élève à 6.045,3 millions d'euros. A structure constante, la DGD progresse de 2,1 %.

Au sein de la DGD inscrite dans le projet de budget pour 2003, la DGD des communes représente environ 3 % du total et progresse de 2,29 % par rapport à 2002, la DGD des départements représente 60,5 % du total et progresse de 2,09 % et la DGD des régions représente désormais 36,5 % du total (contre 14,5 % en 2002).

S'agissant de la DGD des départements, l'écart entre le taux de progression de la DGF de 2,29 % et le taux de progression constaté s'explique par des mesures d'ajustement et mesures nouvelles portant sur les régularisations des mouvements afférents aux partages de service et à l'ajustement du montant de la compensation de la vignette.

Le tableau ci-dessous montre que la DGD des départements a de toutes façons peu à voir avec une dotation de compensation des transferts de compétences et est devenue une dotation de compensation de la suppression de la fiscalité transférée :



(en millions d'euros)

Les crédits de la DGD inscrits au budget du ministère de la culture s'établissent à 12,7 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2003, et ceux inscrits au chapitre 43-06 du budget des affaires sociales s'élèvent à 1.389,4 millions d'euros. Ce sont donc environ 20 % de la DGD des communes, des départements et des régions qui ne figurent pas dans la DGD inscrite au budget du ministère de l'intérieur.

Le maintien des crédits au budget du ministère de la culture est destiné à gonfler les crédits de ce ministère afin d'atteindre plus facilement l'objectif de 1 % du budget de l'Etat (alors que, par définition, les crédits de la

DGD ne peuvent être considérés comme un effort financier de l'Etat puisqu'il s'agit du financement de compétences que l'Etat n'exerce plus).

B. LA DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION DE LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE CORSE

L'entrée en vigueur de la loi du 22 janvier 2002 a modifié le contenu de la DGD de la collectivité territoriale de Corse, dont le montant inscrit dans le projet de loi de finances pour 2003 au chapitre 41-57 du budget du ministère de l'intérieur s'établit à 231 millions d'euros en progression de 3,5 %.

Les évolutions de la DGD de la collectivité territoriale de Corse sont expliquées de la manière suivante par le gouvernement dans ses réponses au questionnaire de votre rapporteur :

En 2003, la DGD revenant à la collectivité territoriale de Corse correspondra à celle inscrite en 2002 actualisée du taux de progression de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour 2003 (+ 2,2940297 %) et corrigée des mesures d'ajustement et mesures nouvelles suivantes :

- un ajustement de la provision ouverte en 2001 pour la compensation de la perte de ressources fiscales consécutive aux mesures d'exonérations de la vignette automobile des particuliers prévues par la loi de finances pour 2001;

- un ajustement de la provision destinée à prendre en compte les effets financiers des transferts de compétences prévus dans la loi relative à la Corse qui confie à la collectivité territoriale de Corse (CTC) un certain nombre de compétences nouvelles dans les domaines de l'enseignement supérieur, de la culture, des transports, de l'agriculture et de la forêt, de l'environnement, du tourisme, de la formation professionnelle et des sports.

Les articles 36 et 40 de la loi posent le principe d'une compensation financière intégrale des charges induites par ces transferts par l'octroi de ressources d'un montant équivalent aux crédits que l'Etat consacrait antérieurement à l'exercice des compétences en cause.

Ces ressources, pour l'essentiel fiscales, sont constituées par l'attribution d'une fraction supplémentaire de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) sur les produits mis à la consommation en Corse et, pour le solde, par des crédits budgétaires sous forme de dotation générale de décentralisation (DGD).

La fraction de 18 % du produit de la TIPP figurant à l'article 40 de la loi correspond à la fraction de 10 % du produit déjà perçu par la CTC, à la compensation de la suppression des droits de consommation sur les alcools (+4 points) et à la part supplémentaire attribuée en contrepartie des nouveaux transferts de compétences (+4 points).

L'abondement de DGD versée à la CTC est égal au solde entre le montant estimé du coût des transferts de compétences et celui correspondant au 4% de TIPP supplémentaire.

Le droit à compensation de la CTC a été fixé de façon provisoire dans la LFI 2002 à 8,846 millions d'euros et donnera lieu à un ajustement d'un peu moins de 2 millions d'euros en LFR 2002 consolidé en LFI 2003.

C. LES DOTATIONS D'ÉQUIPEMENT SCOLAIRE

Les crédits de la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) sont inscrits au chapitre 67-56 du budget de l'intérieur. Le montant d'autorisations de programme consacré à ces deux dotations est indexé sur le taux d'évolution de la formation brute de capital fixe des administrations publiques, soit + 2,6 % dans le projet de loi de finances pour 2003.

Dans le projet de loi de finances pour 2003, les crédits de paiement de la DRES et de la DDEC progressent de 2,05 % et s'établissent respectivement à 565,8 millions d'euros et 280,9 millions d'euros..

Les crédits de la DDEC ont procuré aux départements un taux de concours de 16,90 % en 2000, 15,45 % en 2001 et 14,66 % en 2002. Le taux de concours de la DRES est environ deux fois plus élevé et s'établissait à 31,64 % en 2000, 29,1 % en 2001 et 27,4 % en 2002.

III. LA DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT

Les crédits de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et des départements sont regroupés au chapitre 67-52 du budget du ministère de l'intérieur. Les autorisations de programme consacrée à la DGE évoluent chaque année en fonction du taux d'évolution de la formation brute de capital fixe des administrations publiques (+ 2,6 % dans le projet de loi de finances pour 2003).

Contrairement à ce que pourrait laisser entendre l'intitulé de cette dotation, seule la DGE des départements est une dotation globale. La DGE des communes, en application des dispositions de l'article L. 2334-35 du code général des collectivités territoriales, est une dotation dont les crédits sont attribués par les préfets dans les conditions définies par une commission départementale composée d'élus locaux et présidée par le préfet.

A. L'ÉVOLUTION DES REPORTS DE CRÉDITS

Le chapitre 67-52 est caractérisé par un montant élevé de crédits reportés d'une année sur l'autre, en autorisations de programme comme en crédits de paiement.

Une part importante des crédits ouverts au titre d'un exercice est reportée sur l'exercice suivant :

Part des reports dans les crédits (CP) ouverts au titre de la DGE en 2001

(en millions d'euros)

	Dotation LFI 2001	Crédits ouverts en 2001	Reports sur 2002	Part des reports dans les crédits ouverts
Communes	410,39	861,7	511,9	59,4 %
Départements	433,3	579,3	87,8	15,2 %

Ces reports se traduisent par un écart important entre les crédits inscrits dans la loi de finances et les crédits ouverts au titre d'un exercice :

Part des reports dans les crédits disponibles (CP) en 2002

(en millions d'euros)

	Dotation LFI 2002	Reports 2001	Crédits ouverts en 2002	% reports 2001 par rapport à LFI 2002	% reports 2001 dans crédits ouverts en 2002
Communes	175,3	511,9	641,5	192 %	79,8 %
Départements	441,8	87,8	575,4	19,9 %	15,2 %

Ainsi, en 2002, 80 % des crédits de la DGE des communes ouverts étaient constitués de reports de l'année précédente, dont le montant était près de trois fois supérieur à celui de la dotation en loi de finances.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution du stock de reports de crédits de la DGE depuis trois ans :

Evolution des reports de crédits (CP) de la DGE

(en millions d'euros)

	Reports de 1999 sur 2000	Reports de 2000 sur 2001	Reports de 2001 sur 2002	Evolution 01/00	Evolution 02/01
Communes 1 ^{ère} part	191,75	69,79	8,81	- 65,7 %	- 87,4 %
Communes 2 ^{ème} part	390,51	427,3	457,40	+ 9,4 %	+ 7,0 %
Départements 1 ^{ère} part	37,19	52,30	42,27	+ 40,6 %	- 19,2 %
Départements 2 ^{ème} part	62,65	47,95	45,55	- 24,5 %	- 5,2 %
Total	682,09	597,34	599,76	- 12,5 %	+ 0,4 %

Il ressort que :

- les reports correspondant aux crédits de l'ancienne première part de la DGE des communes ont pratiquement disparu, après avoir été annulés à hauteur de 91,5 millions d'euros par la loi de finances rectificative de juillet 2000 et avoir servi, pour le même montant, à financer la DGE des services départementaux d'incendie et de secours en 2000 et en 2001. A la fin 2002, au terme de la troisième et dernière année de la DGE des SDIS, les crédits correspondant à l'ancienne première part auront pratiquement disparu ;

- les reports de la deuxième part de la DGE des communes progressent à un rythme soutenu.

- les reports constatés pour la DGE des départements obéissent aux règles traditionnelles, selon lesquelles un quart des crédits ouverts en loi de finances initiale est délégué en fin d'année et payé l'année suivante, si bien que le montant des reports sur l'exercice suivant représente environ le quart de la dotation en loi de finances.

B. LES CREDITS INSCRITS DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES

Le montant de la DGE des communes inscrit dans le projet de loi de finances pour 2003 s'élève à 176,8 millions d'euros, soit 0,9 % de plus qu'en 2002. En autorisations de programme, les crédits inscrits s'établissent à 413,2 millions d'euros, en baisse de 1 % par rapport à 2002 alors que la loi prévoit leur indexation sur le taux d'évolution de la FBCF des administrations publiques, soit + 2,6 % dans le présent projet de loi de finances.

La progression limitée des crédits de paiement s'explique par la poursuite de la politique engagée l'année dernière tendant à ajuster les ouvertures de CP de manière à « dégonfler » le volume des reports.

La baisse des autorisations de programme s'explique par une interprétation audacieuse des dispositions de la loi du 28 décembre 1999 modifiant le code général des collectivités territoriales qui prévoient que, de 2000 à 2002, 15 millions d'euros sont prélevés sur la DGE des communes pour financer la DGE des SDIS. Ce dispositif arrivant à son terme en 2003, le gouvernement a pris le parti d'appliquer le taux de progression des AP en 2003 au montant de 2002 « hors prélèvement au profit de la DGE des SDIS ».

Les communes sont ainsi doublement pénalisées : non seulement, pendant trois ans, une partie des crédits de leur DGE a été « détournée » au profit de la DGE des SDIS mais, alors que ce dispositif dérogatoire prend fin, elles sont pénalisées de manière pérenne par un « débasage » de leur DGE.

Les crédits proposés pour la DGE des départements s'élèvent à 451 millions d'euros, en hausse de 9,1 % par rapport à 2002. En autorisations de programme, il est proposé d'ouvrir 459 millions d'euros, soit 2,6 % de plus qu'en 2002. On peut noter que la dotation en autorisations de programme est inférieure à celle des crédits de paiement.

C. LA DGE DES SERVICES DÉPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS

En application de la loi du 28 décembre 1999 modifiant le code général des collectivités territoriales, les SDIS ont bénéficié pendant trois ans d'une DGE de 45 millions d'euros par ans, financée à partir des reliquats de l'ancienne première part de la DGF des communes (30 millions d'euros) et d'un prélèvement de 15 millions d'euros sur les crédits de la deuxième part de la DGE des communes.

Ce dispositif ne sera pas prorogé en 2003. L'article 72 du présent projet de loi de finances, qui fait l'objet d'un commentaire détaillé dans le présent rapport, prévoit la création d'un fonds d'aide à l'investissement des SDIS, doté de 45 millions d'euros inscrits à l'article 80 du chapitre 67-50 du budget de l'intérieur.

Ces 45 millions d'euros constituent, pour 30 millions d'euros, des moyens nouveaux et, pour 15 millions d'euros, un « prélèvement permanent » sur les crédits de la deuxième part de la DGE des communes.

IV. LES SUBVENTIONS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

A. LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT

Les aides financières aux communes regroupées

L'article 70 du chapitre 41-51 « *Subventions de caractère obligatoire en faveur des collectivités locales* » finance les aides aux communes regroupées. La dotation proposée dans le projet de loi de finances pour 2003 est équivalente à celle de 2002, soit 1,25 million d'euros.

En 2001, 1,4 million d'euros ont été ouverts sur cet article et 1,3 million d'euros a été mandaté.

S'agissant de ces aides, le ministère de l'intérieur, en réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur, a apporté les précisions suivantes :

Les crédits inscrits à cette ligne budgétaire correspondent à l'aide obligatoire que l'Etat doit apporter aux communes qui fusionnent afin de faciliter leur intégration fiscale.

Le texte de base est la loi n° 66-491 du 9 juillet 1966 (art. 1638 du code général des impôts).

L'aide est accordée pour une période de cinq ans avec des versements décroissant d'un sixième chaque année, les modalités de calcul étant définies à l'article L. 2335-4 du code général des collectivités locales

L'article 70 du chapitre 41-51 avait été doté de 914.694 euros en loi de finances pour 2000, mais aucune délégation n'était intervenue en gestion du fait du retard dans la transmission des états liquidatifs par les préfetures.

La loi de finances pour 2001 a doté cet article de 1,25 M€

Quatre communes ont bénéficié en 2001 de cette mesure au titre des aides restant dues pour 2000 qui n'avait pu être déléguée, pour un montant de 13.088,66 euros :

- Isbergues - Molinghem - Bergette (Pas de Calais),
- Hellenvilliers – Granvilliers (Eure),
- Charrette – Varennes sur le Doubs (Saône et Loire),
- La Bretonnière – La Claye (Vendée).

Au titre de 2001, cinq communes ont bénéficié de cette aide pour un montant de 1.302.883 euros :

- Charrette – Varennes sur le Doubs (Saône et Loire),
- La Bretonnière – La Claye (Vendée),
- Monfaucon – Montigne (Maine et Loir),
- Cherbourg – Octeville (Manche),
- Lille – Lomme (Nord).

En 2001, le montant total de cette mesure s'est donc élevé à 1 302 883,27 euros Cette somme étant supérieure à la dotation allouée en loi de finances, un transfert de crédits de l'article 50 à l'article 70 du chapitre, à hauteur de 152 449,02 euros, a été nécessaire pour verser la totalité des sommes dues aux communes concernées.

En 2002, cinq communes, dont deux nouvelles, ont bénéficié de cette aide pour un montant de 1.033.822 euros :

- La Bretonniere – La Claye (Vendée),
- Montfaucon – Montigne (Maine et Loire),
- Cherbourg – Octeville (Manche),
- Lille – Lomme (Nord)
- Chauvac – Laux Montaux (Drôme)
- Couvains (Orne).

Les subventions aux communes en difficulté

Le chapitre 41-52 « *Subventions de caractère facultatif en faveur des collectivités locales et de divers organismes* » est doté de 11,9 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2003 alors que seulement 1 million d'euros était inscrit en 2002.

Cette revalorisation provient de l'épuisement des reports constatés sur ce chapitre. En 2001, la dépense totale constatée a été de 17,6 millions d'euros et 11,6 millions d'euros ont été reportés sur 2002.

Les crédits de l'article 10 de ce chapitre servent, en application des articles L. 2335-2 et D. 2335-3 du code général des collectivités territoriales à verser des subventions exceptionnelles de fonctionnement à des communes dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés particulières.

Les communes qui peuvent prétendre à ces subventions sont celles dont le budget présente un déficit incompressible après examen par la chambre régionale des comptes en application des dispositions des articles L. 1612-5 et L. 1612-24 du code général des collectivités territoriales.

Les aides aux communes minières des bassins houillers décidées par les comités interministériels d'aménagement du territoire des 24 février et 19 novembre 1981 et du 6 mai 1982 s'ont également financées par les crédits de ce chapitre.

B. LES SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT

Le chapitre 67-50 « *Subventions d'équipement et d'achèvement d'opérations en cours* » présente la particularité d'être peu doté en loi de finances mais de bénéficier d'ouvertures de crédits d'un montant important chaque année, du fait d'un stock de report qui ne disparaît pas. Les crédits ouverts sur ce chapitre s'élevaient à 114,5 millions d'euros en 2001 et à 80 millions d'euros en 2002.

L'article sur lequel les reports les plus importants sont constatés est l'article 60 « *Programme de sécurité dans les établissements scolaires* », au titre duquel 76 millions d'euros ont été reportés de 2001 sur 2002. En réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur, le gouvernement a transmis les informations suivantes s'agissant de programme :

Le programme de sécurité dans les établissements scolaires

Le plan quinquennal, ouvert sur ce chapitre en 1994, a été clôturé le 30 mars 2000, avec report-limite au 31 décembre 2001 de la date d'affectation des autorisations de programme concernant le radon, pour lequel 4,573 millions d'euros avaient été mis en réserve.

De ce fait, aucun crédit n'avait été inscrit sur cet article en loi de finances 2002, que ce soit en AP ou en CP.

Le programme de mise en sécurité des établissements scolaires incluait :

- la recherche d'amiante et le désamiantage dans les écoles, les collèges et les lycées concernés par ce problème;
- la recherche de radon dans les écoles, les collèges et les lycées, et les travaux de protection y afférents;
- la partition des collèges, dispositif retenu pour protéger les gros collèges contre la violence;
- des aides exceptionnelles pour la construction ou la rénovation d'établissements scolaires, dans la mesure où ces travaux s'inscrivaient dans le plan de mise en sécurité des établissements scolaires.

Le montant des crédits disponibles sur cet article en 2002, soit 79,291 millions d'euros, correspond aux crédits de paiement délégués en 2001, et non consommés, qui ont fait l'objet d'un arrêté de report début 2002.

Au titre de l'exercice 2002, les actions précédemment engagées par les collectivités locales ont été financées par redélégation aux préfetures de région et de département du montant des crédits sans emploi 2001, crédits nécessaires au mandatement des tranches prévisionnelles de paiement correspondant à l'exercice 2002.

Depuis l'année 2002, les crédits rendus disponibles du fait de l'achèvement du programme (les opérations en cours devraient absorber seulement une soixantaine de millions d'euros) sont redéployés vers d'autres articles du chapitre. Ainsi, 2,7 millions d'euros ont été utilisés pour financer la reconstruction des ponts détruits par fait de guerre de l'article 60 et 500.000 euros servi à financer les aides au regroupement communal de l'article 70.

L'article 38 du projet de loi de finances rectificative pour 2002 prévoit la suppression du dispositif de financement de la reconstruction des ponts détruits par fait de guerre, une fois les opérations en cours achevées.

Dans le projet de loi de finances pour 2003, le chapitre 67-50 accueille à l'article 80 les crédits destinés à abonder le fonds d'aide à l'investissement des SDIS.

Sur le chapitre 67-51 « *Subventions pour travaux divers d'intérêt local* », le gouvernement a transis les indications suivantes :

Compte tenu de la globalisation des concours financiers apportés par l'Etat aux collectivités locales et à leurs établissements publics en matière d'équipement, le chapitre 67-51 du ministère de l'intérieur intitulé « *subventions pour travaux divers d'intérêt local* » permet d'abonder exceptionnellement les moyens des communes pour la réalisation d'équipements publics présentant un intérêt local évident.

Les subventions du chapitre 67-51 sont régies par le décret n°99-1060 du 16 décembre 1999 et l'arrêté interministériel des ministres de l'Intérieur et de l'économie et des finances du 23 août 1976 modifié par l'arrêté interministériel du 11 avril 1988, qui précise que les travaux d'équipement des collectivités locales ne peuvent être subventionnés qu'à un taux maximum de 50 % et dans la limite de 152 449,02 euros. Les décisions attributives de subventions font l'objet d'un arrêté du ministre de l'intérieur qui précise les collectivités bénéficiaires et le montant de la subvention.

Plusieurs centaines de subventions sont ainsi attribuées chaque année au titre du chapitre 67-51, leur montant étant très variable et inférieur ou égal à 152 449,02 euros. En 2001 le montant minimum des affectations s'est élevé à 154,13 euros et le maximum à 152 449,02 euros. Par ailleurs le montant moyen des affectations s'est élevé à 21 851 euros (montant total des affectations / nombre total d'opérations = 98 486 109 / 4 507).

Evolution des crédits du chapitre 67-51

(en milliers d'euros)

	1998		1999		2000		2001		2002 ⁽²⁾	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP
LFI	84.287	84.287	94.988	90.414	106.244	101.670	116.704	109.844	111.067	106.494
LFR				305						
Reports	8.404	77.764	9.021	94.613	11.334	121.636	19.053	141.665	36.421	163.279
Mouvements de crédits	-1.908	- 1.509	1.361	1.787	- 469	- 464	- 850	- 850		
Total des crédits	90.783	160.542	105.370	187.119	117.109	222.843	134.907	250.659	147.488	269.773
Dépenses réelles⁽¹⁾	81.762	65.929	94.036	65.482	98.056	81.178	98.486	87.380	86.957	73.602

⁽¹⁾ Les crédits ouverts en loi de finances rectificative de fin d'année ne sont délégués au niveau local qu'au début de la gestion suivante

⁽²⁾ Situation au 15 août 2002

Le chapitre 67-54 « Subventions d'équipement aux collectivités pour les réparations des dégâts causés par les calamités publiques » n'est pas doté en loi de finances initiale, mais abondé en tant que de besoin en gestion ou dans le cadre des lois de finances rectificatives. Il sert à verser des subventions aux collectivités victimes de catastrophes naturelles. Les subventions concernent la réparation des biens non assurables et de la voirie. Les crédits sont attribués par enveloppes départementales sur la base de taux de concours allant de 20 % à 30 %.

Evolution des crédits du chapitre 67-54

(en milliers d'euros)

	1998		1999		2000		2001		2002 ⁽²⁾	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP
LFI										
LFR⁽¹⁾					159.309	73.176	12.165	2.317		
Reports	4.491	32.468	847	21.549	41	15.679	19.703	167.815	21.608	106.142
Mouvements de crédits	- 24		-	0	106.472	106.714	16.110		2.406	
Total des crédits⁽³⁾	4.467	32.468	741	21.549	265.822	195.569	47.978	170.132	24.014	106.142
Dépenses réelles	3.620	10.919	699	5.870	246.119	27.753	26.370	63.990	15.326	80.334

⁽¹⁾ Les crédits ouverts en loi de finances rectificative de fin d'année ne sont délégués au niveau local qu'au début de la gestion suivante

⁽²⁾ Situation au 15 août 2002. Sur les 8,686 € qui apparaissent en disponible en AP, 7,355 M € sont d'ores et déjà affectés à des opérations identifiées, dont les délégations de crédits vont intervenir prochainement. Montant des crédits de paiement délégués.

⁽³⁾ Y compris les reprises d'AP.

V. LES COMPENSATIONS DE PERTES DE RECETTES FISCALES

A. LES COMPENSATIONS VERSÉES AUX RÉGIONS

Les crédits du chapitre 41-55 du budget du ministère de l'intérieur compensent aux régions les pertes de recettes résultant de la suppression au cours des dernières années de deux impôts auparavant perçus à leur profit, la taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux et la taxe d'habitation.

Les deux compensations versées sont indexées sur le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement (+ 2,29 %).

Les crédits correspondants pour 2003 s'établissent à 1.861,1 millions d'euros, dont 861 millions d'euros au titre de la suppression de la taxe additionnelle régionale sur les droits de mutation et 999,5 millions d'euros au titre de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation. En 1998, le chapitre 41-55 du budget du ministère de l'intérieur n'existait pas et, en 1999, sa première dotation s'élevait à 807 millions d'euros.

L'année dernière, votre rapporteur spécial relevait que *« l'article 6 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 dispose qu' « un montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocédé au profit des collectivités territoriales (...) en vue de (...) compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales » »* Il considérait que *« les crédits du chapitre 41-55 auraient vocation à être rétrocédés aux collectivités locales par la voie d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat. Un tel procédé éviterait de gonfler artificiellement de 1.819 millions d'euros [1861 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2003] le budget du ministère de l'intérieur. »*

B. LA COMPENSATION DES EXONÉRATIONS DE TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES

Le budget du ministère de l'intérieur abrite deux compensations d'exonération de taxes foncières qui, comme les compensations versées aux régions, gonflent artificiellement le budget du ministère de l'intérieur et auraient plus leur place au sein des prélèvements sur les recettes de l'Etat.

L'article 50 *«Contrepartie de l'exonération d'impôt foncier»* du chapitre 41-51 du budget du ministère de l'intérieur a pour objet de compenser aux collectivités locales les pertes de recettes résultant de :

- l'application des dispositions de l'article 6 du décret n° 57-393 du 28 mars 1957, qui prévoit que lorsque les exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties prévues aux articles 1384, 1384 A et 1384 D du code général des impôts et aux I et II *bis* de l'article 1385 du même code entraînent pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre une perte de recette supérieure à 10 % du produit communal total, ces collectivités et établissements publics reçoivent une allocation égale à la différence entre ladite perte de recettes et une somme égale à 10 % du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Les crédits nécessaires sont évalués tous les ans par la direction générale des impôts ;

- l'article 42 de la loi de finances pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000), qui instaure un abattement de 30 % des bases de taxe foncière sur les propriétés bâties au bénéfice des logements sociaux situés dans les zones urbaines sensibles.

Le projet de loi de finances propose de baisser la dotation de cet article de 1,7 %, à 94,7 millions d'euros. La dépense constatée en 2001 s'est élevée à 91,4 millions d'euros.

L'article 80 «*Encouragement au reboisement*» du chapitre 41-51 est destinée à compenser l'application des dispositions de l'article 16 de la loi de finances pour 1988 (n° 87-1060 du 30 décembre 1987), qui prévoit que l'Etat compense intégralement les pertes de recettes résultant de l'exonération de taxe foncière accordée, en application de l'article 1395 du code général des impôts, aux terrains ensemencés, plantés ou replantés en bois après le 31 décembre 1987.

Le projet de loi de finances propose de reconduire la dotation de l'année dernière.

S'agissant de cette exonération, le ministère de l'intérieur a transmis les éléments suivants :

Les bénéficiaires de cette subvention sont essentiellement des communes rurales.

La détermination du montant de la subvention est fonction, d'une part, des revenus réajustés l'année précédente des terrains concernés et, d'autre part, du taux communal en vigueur relevé dans les communes rurales.

Les crédits prévus à ce chapitre sont évalués tous les ans par la direction générale des impôts.

En 2002, la dotation initiale de 3 964 000 euros inscrite en loi de finances s'est avérée insuffisante. Un transfert de crédits de l'article 50 à l'article 80 du chapitre, à hauteur de 600 000 euros, a été nécessaire pour verser la totalité des sommes dues aux collectivités locales.

DEUXIÈME PARTIE : LES FINANCES LOCALES DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2003

I. DES INQUIETUDES SUR L'ÉVOLUTION DES BUDGETS LOCAUX

A. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES MISES À LA CHARGE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

1. L'évolution du coût des compétences transférées

Les lois de décentralisation ont prévu les modalités de calcul de la compensation aux collectivités locales des transferts de compétences. Ces dispositions ont été codifiées aux articles L. 1614-1 à L. 1614-7 du code général des collectivités territoriales. L'année dernière, votre rapporteur spécial a reproduit dans son rapport les réponses apportées par le ministre de l'intérieur à un questionnaire relatif à l'interprétation de ces dispositions.

L'article L. 1614-3 prévoit que la commission consultative sur l'évaluation des charges est compétente pour évaluer l'évolution des charges transférées aux collectivités locales. Cet article prévoit que :

« La commission consultative mentionnée à l'alinéa précédent établit à l'intention du Parlement, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances de l'année, un bilan de l'évolution des charges transférées aux collectivités locales.

« Le bilan retrace pour chaque catégorie de collectivités locales l'évolution du coût des compétences transférées au titre de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat et de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 la complétant. Il est effectué à partir du montant des dépenses engagées annuellement par les collectivités locales au titre des compétences transférées en distinguant les dépenses correspondant à l'exercice normal, au sens de l'article L. 1614-1, des compétences transférées de celles résultant de la libre initiative des collectivités locales.

« Le bilan retrace également l'évolution des charges résultant des compétences transférées ou confiées aux collectivités locales depuis le 1er janvier 1983 dans les domaines autres que ceux visés par les lois n° 83-8 du 7 janvier 1983 et n° 83-663 du 22 juillet 1983 précitées même lorsque le

législateur a expressément prévu en ces matières de déroger au principe de la compensation intégrale des charges transférées.

« Le bilan comprend en annexe un état, pour le dernier exercice connu, de la participation des collectivités locales à des opérations relevant de la compétence de l'Etat et des concours de l'Etat à des programmes intéressant les collectivités locales. »

A l'initiative de votre rapporteur spécial, rapporteur pour avis au nom de votre commission des finances du projet de loi relatif à la démocratie de proximité, l'article 52 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 a inséré dans le code général des collectivités territoriales deux nouveaux articles relatif à la commission consultative :

- l'article L. 1614-3-1 prévoit que la commission *« constate l'évolution des charges résultant des modifications par voie législative des conditions d'exercice des compétences transférées, et la retrace dans le bilan mentionné au même article L. 1614-3. Lorsqu'elles concernent des compétences exercées par les régions ou les départements, l'évolution de ces charges est constatée pour chaque collectivité »*. Cet article a pour objectif de confier à la commission l'évaluation du coût de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

- l'article L. 1614-5-1 dispose que *« l'arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget constatant soit des accroissements ou diminutions de charges en application des dispositions de l'article L. 1614-3, soit des pertes de produit fiscal en application des dispositions de l'article L. 1614-5, intervient dans les six mois de la publication des dispositions législatives ou réglementaires auxquelles il se rapporte »*. Cet article a pour objet de réduire le délai entre la date de versement d'une compensation et la date à laquelle la commission se prononce sur le montant de cette compensation. Ces dernières années, la commission s'est prononcée en 2001 sur les conséquences de financières dispositions issues de la loi de finances pour 1999, et en 2002 sur des dispositions issues de la loi de finances pour 2001.

Les informations sur le coût pour les collectivités locales de l'exercice des compétences transférées, et sur l'adéquation entre ce coût et les sommes transférées par l'Etat, sont très limitées.

Bien que la loi l'oblige à remettre un rapport chaque année, la commission consultative a pris le parti de ne s'acquitter de cette obligation que tous les trois ou quatre ans. Le rapport relatif à l'année 2001 a été remis au Parlement en septembre 2002. Le précédent datait de 1999.

Comme pour les précédents rapports, les informations contenues dans le dernier document sont riches et détaillées mais souffrent de deux handicaps :

- la présentation, la méthodologie et les ratios retenus ne sont pas les mêmes pour les différents niveaux de collectivités, ce qui interdit les comparaisons, de même qu'une évaluation agrégée de la compensation des transferts de compétences ;

- les données sont anciennes et datées. Ainsi, le tableau relatif au produit de la fiscalité transférée ne retrace pas l'évolution de ce produit depuis la suppression de la vignette par la loi de finances pour 2001. De même, le tableau relatif aux montants réellement consacrés par les collectivités au financement des compétences transférées s'arrête à l'année 1998.

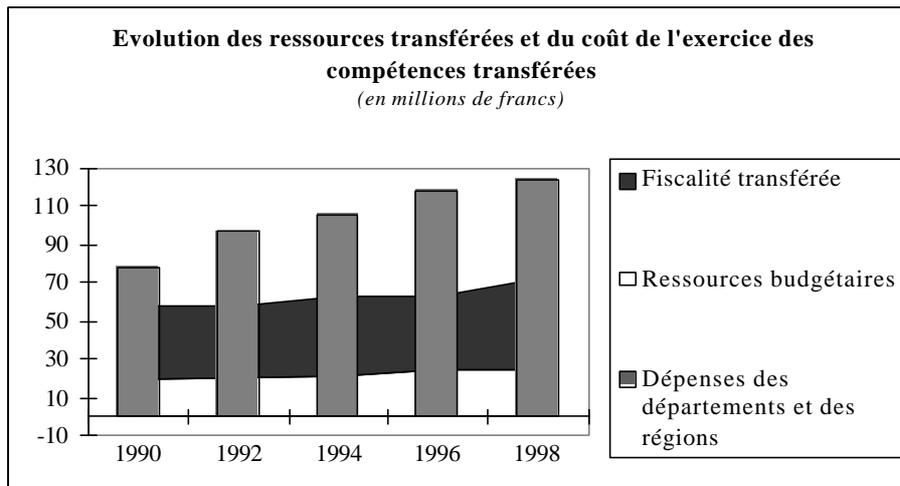
Par ailleurs, la commission consultative, dans son dernier rapport, s'est exonérée de plusieurs obligations législatives :

- elle n'a pas traité l'aspect le plus intéressant de sa mission: l'évaluation du coût pour les collectivités des charges transférées qui ne correspondent pas à l'exercice de compétences transférées ;

- elle n'a pas établi l'annexe relative à la participation des collectivités locales à des opérations de la compétence de l'Etat et des concours de l'Etat à des programmes intéressant les collectivités locales ;

- elle ne s'est pas acquittée de sa nouvelle obligation résultant des dispositions de l'article L. 1614-5-1 du code général des collectivités territoriales et, de ce fait, n'a pas évoqué l'allocation personnalisée d'autonomie.

En recoupant différents tableaux contenus dans le dernier rapport de la commission, votre rapporteur a établi le graphique suivant, qui retrace l'évolution des dépenses consacrées par les conseils généraux et les conseils régionaux à l'exercice des compétences transférées et l'évolution des transferts financiers de l'Etat destinés à couvrir le coût de ces compétences :



Chiffres : rapport 2001 de la commission consultative sur l'évaluation des charges

La conclusion à tirer de ce graphique n'est pas que l'Etat devrait compenser intégralement le coût de l'exercice des compétences transférées, car l'Etat ne doit pas compenser des dépenses dont il ne fixe pas le montant (tout comme il ne devrait pas décider de dépenses dont il n'assume pas le coût financier). En revanche, il ressort de ce graphique que, d'une part, l'Etat n'exerçait vraisemblablement pas de manière satisfaisante les compétences avant leur transfert car sinon les collectivités locales n'auraient pas eu à accroître leurs dépenses dans des proportions aussi importantes et, d'autre part, qu'un mécanisme de réévaluation périodique du coût, et donc de la compensation, des compétences transférées serait particulièrement opportun.

2. Les charges non compensées

L'appréciation de l'évolution des concours de l'Etat aux collectivités locales doit être appréciée au regard de celle des dépenses décidées par l'Etat et mises à la charge des collectivités locales.

La marge de manœuvre de l'Etat pour imposer de telles charges devrait être restreinte lorsque les dispositions du projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République seront entrées en vigueur. Le texte issu de la discussion au Sénat dispose que « *les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles disposent librement dans les conditions fixées par la loi* ». Si cette disposition devait entrer en vigueur à rédaction inchangée, il résulterait que le juge constitutionnel serait désormais amené à fixer un seuil de dépenses imposées par l'Etat au delà duquel le législateur ne serait aller.

A l'occasion du débat sur les recettes des collectivités locales tenu au Sénat le 26 novembre 2002, le ministre du budget a annoncé qu'il souhaitait

que le gouvernement, qui ne dispose pas des marges de manœuvre financières permettant d'accroître de manière importante les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, cesse en contrepartie de transférer aux collectivités locales des charges correspondant à des dépenses décidées par l'Etat.

En 2003, l'évolution de quatre postes de dépenses doit être examinée avec une attention particulière :

- l'évolution des contributions des collectivités locales au financement des SDIS.

Entre 2001 et 2002, leur montant a cru de 272 millions d'euros, soit l'équivalent du tiers de l'augmentation totale du montant de la DGF entre 2001 et 2002. **Pour les départements, l'augmentation des contributions aux SDIS a augmenté de 155 millions d'euros entre 2001 et 2002, tandis que la DGF des départements progressait de 120 millions d'euros.**

Depuis 1997, ce sont les communes et les EPCI qui ont principalement assumé la charge croissante du coût des services d'incendie et de secours mais, depuis 2001, leur part dans le total du financement des SDIS diminue au profit des conseils généraux. La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité dispose que, à compter de 2003, le montant global de la contribution des communes et des EPCI est gelé, la prise en charge de l'augmentation du coût des SDIS reposant sur les conseils généraux.

Evolution des contributions des collectivités locales au financement des services départementaux d'incendie et de secours

(en millions d'euros)

	1997	2000	2001	2002	02/01 en vol.	02/01 en %	02/97 en vol.	02/97 en %
Contributions des conseils généraux	611	894	992	1 147	155	16%	536	88%
Contributions des communes et des EPCI	407	1 167	1 418	1 535	117	8%	1 128	277%
Total des contributions des collectivités locales	1 018	2 061	2 410	2 682	272	11%	1 664	163%

Source : ministère de l'intérieur

- l'évolution des dépenses de personnel.

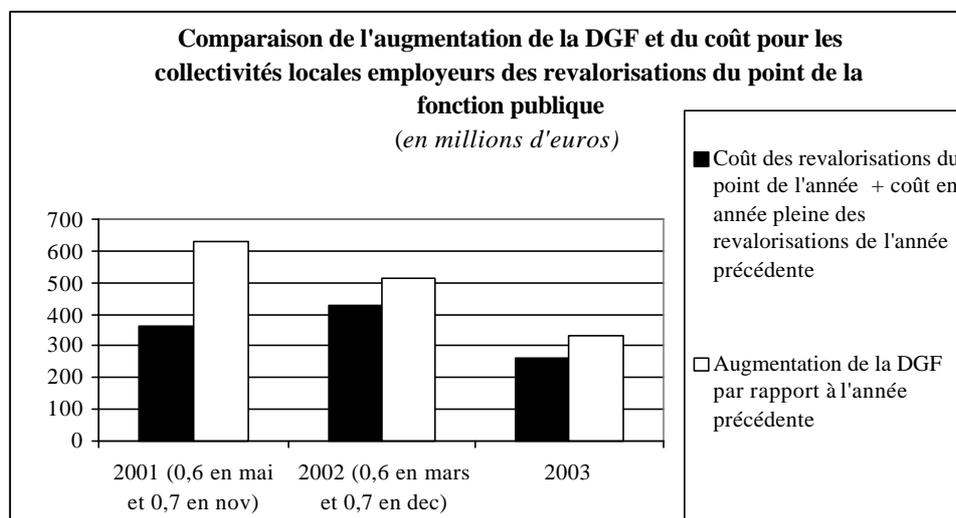
Le tableau ci-dessous montre que les dépenses de rémunération des agents de la fonction publique territoriale, qui représentent environ 30 % des dépenses des administrations publiques locales, progressent à un rythme soutenu en raison de l'augmentation des effectifs de la fonction publique territoriale mais surtout des revalorisations des traitements des agents :

Evolution en % des rémunérations et des effectifs de la fonction publique territoriale

	1998	1999	2000	2001
Taux de progression des dépenses	+ 4,3	+ 5,7	+ 4,0	+ 4,1
Taux d'évolution des effectifs	+ 0,9	+ 1,9	+ 1,4	

Source : Direction générale des collectivités locales, direction générale de la comptabilité publique (rémunérations), INSEE (effectifs)

Le tableau ci-dessous compare l'augmentation de la DGF enregistrée en 2001, 2002 et 2003 à l'augmentation du coût des dépenses de personnel résultant des revalorisations du point de la fonction publique décidées au cours de l'année et au cours de l'année précédente. Il ressort que, pour ces trois années, **plus de la moitié de l'augmentation de la DGF a été captée par l'augmentation des dépenses de personnel résultant de décisions prises par l'Etat sans consultation des collectivités employeurs¹.**



NB : Pour la détermination de l'augmentation de la DGF entre 2001 et 2002, l'intégration de 309 millions d'euros auparavant prélevés sur les recettes de l'Etat et sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle n'a pas été prise en compte. En décembre 2000, le point a été revalorisé de 0,5 %.

A l'occasion de son audition par votre commission des finances le 29 octobre 2002, le ministre de l'intérieur a indiqué qu'il lui paraissait choquant que les élus locaux soient les seuls employeurs de France à apprendre par la presse le taux d'augmentation des traitements de leurs agents et a souhaité que la situation actuelle puisse évoluer. A l'occasion du débat au

¹ La comparaison entre l'augmentation des dépenses de personnel et celle de la DGF doit être nuancée car, d'une part, les régions ne perçoivent pas de DGF (ce qui tendrait à accroître la part de l'augmentation des rémunérations dans l'augmentation de la DGF) et, d'autre part, les collectivités locales et les EPCI ne sont pas les seuls employeurs d'agents de la fonction publique territoriale. Cependant, l'ordre de grandeur reste parlant puisque les communes emploient plus de 90 % des agents de la fonction publique territoriale (et perçoivent plus de 80 % de la DGF).

Sénat consacré aux recettes des collectivités locales, qui s'est tenu le 26 novembre 2002, le ministre du budget a formulé le même souhait.

- l'augmentation des cotisations employeurs à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL).

Lors de la séance du comité des finances locales du 24 septembre 2002, le ministre délégué aux libertés locales a annoncé que le redressement des comptes de la caisse se traduirait par une **diminution du taux de la surcompensation de 30 % à 21 % en trois ans**, accroissant ainsi d'environ 366 millions d'euros le montant de la subvention d'équilibre versée par l'Etat aux régimes bénéficiaires de la surcompensation.

Dans le même temps, il a fait part de son intention de voir les collectivités locales employeurs prendre part à l'effort dans les mêmes proportions que l'Etat, cet effort se traduisant par une augmentation de 0,4 point pendant trois ans du taux des cotisations employeurs à la CNRACL, soit une augmentation de 1,2 point. **L'augmentation de la charge des collectivités locales sera de 366 millions d'euros en trois ans, dont 122 millions d'euros au titre de 2003.**

Une augmentation d'un point et demi du taux des cotisations représente un coût pour les collectivités locales d'un montant équivalent à 1 % du produit des impôts directs.

- le coût de l'allocation personnalisée d'autonomie.

Les conséquences financières de la mise en œuvre de l'allocation personnalisée d'autonomie ont entraîné en 2002 une augmentation du produit fiscal voté par les départements évaluée par le gouvernement de 3 % à 4 %. Dans son rapport pour avis sur le projet de loi relatif à l'allocation personnalisée d'autonomie¹, votre rapporteur spécial observait d'ailleurs que *« l'augmentation du coût pour les départements de la prise en charge des personnes dépendantes entre 2000 et 2004 représenterait près de 8 % du total des impôts directs locaux perçus par les départements en 2000 »*.

Les dernières informations disponibles sur le coût de l'APA font apparaître un surcoût pour les conseils généraux compris entre 1,1 milliard d'euros et 1,4 milliard d'euros. A l'initiative du gouvernement, un groupe de travail rassemblant des représentants de l'Etat et des représentants des conseils généraux a été réuni et devrait formuler des propositions d'ici le 15 décembre 2002.

Dans sa rédaction issue du Sénat, le projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République dispose que *« toute création de nouvelle compétence est accompagnée de ressources déterminées*

¹ N° 316, session 2000-2001.

par la loi ». Les débats font apparaître que cette disposition est destinée à interdire la mise à la charge des collectivités locales de compétences telles que l'APA sans transfert des ressources correspondantes. A l'occasion de la discussion de la loi portant création de l'APA, le précédent gouvernement avait indiqué à votre rapporteur spécial que la création de l'APA ne constituait pas la création d'une compétence nouvelle pour les conseils généraux, mais une modification par voie législative des conditions d'exercice d'une compétence transférée, en l'occurrence la compétence en matière d'aide sociale. Le code général des collectivités territoriales ne prévoit pas de compensation financière en cas de modification par voie législative des conditions d'exercice des compétences transférées.

- **le coût des emplois-jeunes** : en 2002, selon les indications transmises par le gouvernement, les collectivités locales ont consacré 157 millions d'euros à rémunérer des emplois-jeunes. Elles devront par ailleurs assumer en grande partie l'inévitable « consolidation », selon le jargon administratif, des 20.000 contrats arrivant à échéance en 2003.

B. UN EXCÉDENT BUDGÉTAIRE FRAGILISÉ

1. Une contribution positive au solde des administrations publiques

Pour la septième année consécutive, l'exercice budgétaire 2003 devrait se traduire par une contribution positive des administrations publiques locales au solde des administrations publiques. Après avoir culminé à 0,3 point PIB en 1999, l'excédent budgétaire des administrations locales s'est établi à 0,2 point en 2000 et 2001. Il devrait représenter **0,15 point de PIB en 2002 et en 2003**.

Les administrations publiques locales et les finances publiques

	1997	1999	2001
Part des APUL dans le total des prélèvements obligatoires	12,67	12,31	11,33
Part des dépenses des APUL dans les dépenses des administrations publiques	18,0	18,6	19,1
Part de l'endettement des APUL dans l'endettement total des administrations publiques	14,3	13,4	13,2

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

2. Le désendettement se poursuit

Dans son rapport de juillet 2002 au nom de l'observatoire des finances locales, notre collègue Joël Bourdin conclut à « *des investissements qui se maintiennent sans reprise de l'endettement* », après avoir observé que l'investissement a progressé de 12,6 % entre 2000 et 2001, essentiellement du

fait des départements, des petites communes et des établissements publics de coopération intercommunale.

Dans sa note de conjoncture de juillet 2002, le crédit local de France fait le même constat et observe que l'investissement a été en grande partie autofinancé. Joël Bourdin ajoute que, en 2001, les collectivités locales se sont désendettées à hauteur de 1,3 milliard d'euros et que, sur cinq ans, leur stock de dette s'est réduit de plus de 7 milliards d'euros. Il constate cependant que la réduction de la dette des collectivités locales a été en partie compensée par un accroissement de 1,6 milliards d'euros en quatre ans de la dette contractée par les EPCI.

Le crédit local de France estime que, en 2002 comme chaque année depuis 1997, les remboursements liés à la dette anciennes, pour 13,4 milliards d'euros, devraient être supérieurs aux emprunts nouveaux, dont le montant devrait s'établir à 11,3 milliards d'euros.

L'encours de dette des collectivités locales est passé de 107,1 milliards d'euros en 1997 à 100,1 milliards d'euros en 2002.

3. Des recettes en hausse du fait de l'augmentation des taux

Le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances considère que *« en 2002 et 2003, la remontée des taux soutiendrait les recettes fiscales locales, alors que la progression des transferts de l'Etat connaîtrait une légère inflexion »*.

La remontée des taux des impôts locaux depuis 2001 dans les communes et les EPCI et depuis 2002 dans les départements constitue à la fois une « mauvaise nouvelle » et la conséquence des orientations retenues au cours de la législature précédente en matière de finances locales. Elle constitue une « mauvaise nouvelle » car elle vient ternir la réputation de bons gestionnaires que les élus locaux s'étaient efforcés de se forger depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, afin d'effacer dans l'opinion le souvenir des dérapages constatés dans les premières années de la décentralisation.

La remontée des taux peut aussi s'analyser comme une conséquence directe des orientations du précédent gouvernement en matière de finances locales, consistant, d'une part, à remplacer des ressources fiscales « vivantes » et - s'agissant des droits de mutation et de la part « salaires » de l'assiette de la taxe professionnelle – dynamiques, par des compensations budgétaires indexées sur le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement et, d'autre part, à transférer aux collectivités locales, sans compensation financière, des dépenses obligatoires d'un montant difficilement supportable.

L'augmentation des taux est particulièrement importante dans les départements (+ 3,5 % en 2002), d'autant plus ceux-ci avaient choisi de poursuivre la baisse de leurs taux en 2001, année d'élections cantonales. L'augmentation est néanmoins réelle dans les communes et les EPCI.

Entre 2001 et 2002, le produit perçu par les collectivités locales a augmenté de 695 millions d'euros, passant de 47,8 milliards d'euros à 48,5 milliards d'euros. Entre 1997 et 2001, l'augmentation du produit perçu au titre de ces impôts s'est établie à 440 millions d'euros.

L'évolution des taux des quatre taxes des collectivités de métropole depuis 1996

(en %)

		1996	1999	2000	2001	2002*
Communes	Ensemble des 4 taxes	+ 3,5	+ 0,1	- 0,5	+ 0,5	
	Taxe d'habitation	+ 4,2	+ 0,2	- 0,5	+ 0,5	+ 4,0
	Foncier bâti	+ 4,1	+ 0,2	- 0,4	+ 0,4	+ 3,7
	Foncier non bâti	+ 1,2	+ 0,0	+ 0,1	+ 0,5	+ 1,9
	Taxe professionnelle	+ 3,3	+ 0,1	- 0,4	+ 0,5	- 2
Communes et groupements	Ensemble des 4 taxes	+ 3,8	+ 0,5	- 0,2	+ 0,7	-
	Taxe d'habitation	+ 4,5	+ 0,4	- 0,3	+ 0,6	+ 1,8
	Foncier bâti	+ 4,5	+ 0,4	- 0,2	+ 0,6	+ 1,8
	Foncier non bâti	+ 2,1	+ 0,6	+ 0,3	+ 0,9	+ 1,8
	Taxe professionnelle	+ 3,4	+ 0,5	+ 0,0	+ 0,7	+ 1,0
Départements	Ensemble des 4 taxes	+ 3,6	+ 0,6	- 0,2	- 0,6	-
	Taxe d'habitation	+ 3,6	+ 0,5	- 0,4	- 0,9	+ 3,4
	Foncier bâti	+ 3,5	+ 0,7	- 0,3	- 0,2	+ 3,7
	Foncier non bâti	+ 3,3	+ 0,5	- 0,2	- 0,4	+ 3,6
	Taxe professionnelle	+ 3,6	+ 0,6	- 0,1	- 0,6	+ 3,5
Régions	Ensemble des 4 taxes	+ 3,9	+ 0,3	+ 2,7	+ 1,0	
	Taxe d'habitation	+ 4,3	- 0,0	+ 2,7	-	-
	Foncier bâti	+ 3,6	+ 0,3	+ 2,3	+ 0,9	+ 0,5
	Foncier non bâti	+ 2,6	+ 1,3	+ 3,9	+ 1,5	+ 0,2
	Taxe professionnelle	+ 3,8	+ 0,4	+ 2,8	+ 1,0	+ 1,0
Ensemble des collectivités de métropole	Ensemble des 4 taxes	+ 3,8	+ 0,4	+ 0,0	+ 0,0	-
	Taxe d'habitation	+ 4,2	+ 0,4	- 0,1	- 0,1	-
	Foncier bâti	+ 4,1	+ 0,5	- 0,1	- 0,1	-
	Foncier non bâti	+ 2,2	+ 0,6	+ 0,3	+ 0,3	-
	Taxe professionnelle	+ 3,5	+ 0,4	+ 0,0	+ 0,0	-

Source : les finances locales en 2002, rapport de notre collègue Joël Bourdin au nom de l'observatoire des finances locales, juillet 2002

* Réponses aux questionnaires budgétaires.

II. L'ÉVOLUTION D'ENSEMBLE DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT

A. LES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT : DOTATIONS, COMPENSATIONS ET DEGRÈVEMENTS

1. Les objectifs de la régulation des relations financières entre l'État et les collectivités locales

Dans le cadre de la préparation du rapport de votre commission des finances sur le projet de loi portant règlement définitif du budget 2001, notre rapporteur général a relevé que, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, la Cour des comptes considérait que « *la réduction de la marge de manœuvre des collectivités locales pourrait déséquilibrer la régulation des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales* » a demandé à la Cour quelles seraient, selon elle, les caractéristiques d'une régulation équilibrée des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

La réponse de la Cour est reproduite ci-dessous :

« Dans la synthèse ministérielle « collectivités locales » du rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000, la Cour soulignait la complexité tant de l'architecture d'ensemble des différents concours financiers de l'Etat aux collectivités locales que des règles d'indexation des dotations, et, d'une manière générale, posait la question de la lisibilité des objectifs poursuivis.

« La régulation des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales poursuit en effet trois objectifs :

« - Un objectif de visibilité par la programmation pluriannuelle de l'évolution des dotations de l'Etat, que le législateur a inscrit, dans un premier temps dans la loi de finances pour 1996 s'agissant du pacte de stabilité 1996-1998), puis dans la loi de finances pour 1999 s'agissant du contrat de croissance et de solidarité 1998-2001) prolongé par la loi de finances pour 2002 ;

« - Un objectif de compensation des mesures législatives affectant les ressources et les charges des collectivités territoriales : par exemple, compensation par l'Etat de la suppression de recettes fiscales des collectivités locales ainsi que du transfert de compétences et de charges de l'Etat aux collectivités locales ;

« - Un objectif de péréquation entre collectivités territoriales.

« La conciliation de ces trois objectifs rend l'équilibre de la régulation des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales complexe et fragile.

« Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000, la Cour a commenté l'exécution du contrat de croissance et de solidarité en concluant que « le rôle de variable d'ajustement (du contrat de croissance et de solidarité) joué par la dotation de compensation de la taxe professionnelle donne lieu à la mise en œuvre de mécanismes particulièrement sophistiqués, conséquence de l'amalgame d'objectifs difficilement conciliables, consistant à contraindre l'évolution globale d'une enveloppe de dotations tout en préservant les règles d'évolution propres à ces dotations, qui diffèrent les unes des autres et dont aucune ne recoupe celle appliquée à l'enveloppe elle-même. »

« Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, la Cour a indiqué, s'agissant de l'objectif de visibilité, que « le respect apparent de l'évolution de l'enveloppe normée du contrat de croissance et solidarité ne reflète pas l'évolution réelle des concours de l'Etat aux collectivités locales du fait, d'une part des compensations fiscales, d'autre part des mécanismes de péréquation et d'abondements exceptionnels hors enveloppe mis en place » et « que la dotation de compensation de la taxe professionnelle, sur laquelle est reporté l'ajustement du contrat de croissance et de solidarité est une variable d'ajustement en cours de saturation ».

« En outre, la Cour a observé que la montée en charge de l'objectif de compensation signifie que « pour les concours de l'Etat, les dotations dites passives dépassent les dotations dites actives : en d'autres termes, une logique de compensation l'emporte sur une logique de péréquation » et que « dans un contexte où les transferts de compétences ne sont pas stabilisés (...), la limitation des ressources propres des collectivités locales pourrait à terme menacer la capacité de ces dernières à opérer des arbitrages impôt/ emprunt pour le financement de leurs investissements. »

« L'équilibre des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales dépend par conséquent du choix à effectuer entre les objectifs de visibilité, de compensation et de péréquation. Sur ce sujet qui appelle des considérations d'opportunité, il n'appartient pas à la Cour d'arbitrer entre les différents objectifs de la régulation des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, cet arbitrage relevant de la compétence et de la libre appréciation du législateur dans le respect de la Constitution et de la loi organique relative aux lois de finances. »

Visibilité, compensation des mesures législatives des ressources et des charges des collectivités locales, péréquation: les trois objectifs identifiés par la Cour des comptes sont loin d'être remplis par le système actuel des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales.

La visibilité est brouillée pour des raisons qui apparaîtront évidentes à ceux qui liront les pages suivantes du présent rapport.

L'objectif de péréquation est sur le point d'être consacré à l'article 72-2 de la Constitution.

La « *compensation des mesures législatives affectant les ressources et les charges des collectivités locales* » est une formulation intéressante car elle ne se limite pas à la compensation des transferts de compétence, mais de toutes les charges décidées par le législateur et payées par les collectivités locales. Elle revient à affirmer le principe cher à votre commission des finances selon lequel « qui commande paie ».

Pensant que le juge constitutionnel aurait pu appliquer ce principe de manière souple, votre rapporteur spécial avait présenté, à l'occasion de l'examen en première lecture par le Sénat du projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République, un amendement reprenant le principe d'une compensation par l'Etat « *des mesures législatives affectant les ressources et les charges collectivités locales* ». Le gouvernement n'y a pas été favorable.

2. La répartition entre les trois sous-ensembles

Les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales sont :

- les dotations ;
- les compensations d'exonérations d'impôts locaux ;
- les dégrèvements d'impôts directs locaux.

La somme de ces trois sous-ensembles s'établit à 57,8 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2003, soit 6,5 % de plus qu'en 2002. A structure constante, c'est-à-dire sans tenir compte des crédits correspondant à la compensation aux régions du transfert de compétence en matière ferroviaire, le montant total des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales s'élève à 56.2 milliards d'euros, soit **3,7 %** de plus qu'en 2002.

Evolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	PLF 2003	03/02 en millions d'euros	03/02 en %	03/99 en millions d'euros	03/99 en %
Dotations	27 084,6	27 065,2	30 089,9	31 035,1	33 157,9	2122,756	6,8%	6073,3	22,4%
Compensations	6 556,8	8 034,2	10 942,1	13 289,8	14 553,4	1263,58	9,5%	7996,6	122,0%
Dégrèvements	10 051,0	9 604,3	10 782,0	9 950,0	10 118,0	168	1,7%	67,0	0,7%
TOTAL GENERAL, dont (en %) :	43 692,4	44 703,7	51 814,0	54 275,0	57 829,3	3554,336	6,5%	14136,9	32,4%
Dotations	62,0	60,5	58,1	57,2	57,3				
Compensations	15,0	18,0	21,1	24,5	25,2				
Dégrèvements	23,0	21,5	20,8	18,3	17,5				
TOTAL GENERAL, dont (en %) :	43 692,4	44 703,7	51 814,0	54 275,0	57 829,3	3554,336	6,5%		32,4%
Dotations (hors DMTO + vignette départements)	60,8	57,8	51,9	50,8	51,2				
Compensations (avec DMTO et vignette)	16,2	20,7	27,3	30,9	31,3				
Dégrèvements	23,0	21,5	20,8	18,3	17,5				
TOTAL GENERAL, dont (en %) :	43 692,4	44 703,7	51 814,0	54 275,0	56 276,6	2001,609	3,7%	12584,1	28,8%
Dotations (hors DMTO + vignette + transfert aux régions)	60,8	57,8	51,9	50,8	49,9				
Compensations (avec DMTO + vignette)	16,2	20,7	27,3	30,9	32,2				
Dégrèvement	23,0	21,5	20,8	18,3	18,0				

La répartition des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales entre les dotations, les compensations et les dégrèvements est troublée par la complexification croissante de la dotation générale de décentralisation (DGD). Cette dotation a été conçue pour compenser aux collectivités locales une partie du coût des compétences transférées par les lois de décentralisation. Toutefois, en raison du mouvement conjoint de la recentralisation de la compétence d'aide médicale en 2000 et de la suppression entre 1999 et 2001 d'impôts qui avaient été transférés aux collectivités locales pour participer aux financements des compétences transférées, la DGD est aujourd'hui principalement une dotation de compensation de la suppression d'impôts transférés (droits de mutation à titre onéreux, vignette) : dès lors, ces sommes doivent-elles être comptabilisées avec la DGD au sein des dotations, ou doivent-elles être considérées comme des compensations ?

Le tableau ci-dessus envisage les deux hypothèses :

- en intégrant les compensations de l'unification du taux des droits de mutation et de la suppression de la vignette aux dotations, la part des dotations dans le total baisse de 4,5 % entre 1999 et le projet de loi de finances pour 2003, tandis que celle des compensations progresse de 10,2 % ;

- en intégrant ces compensations au sein des compensations d'exonérations fiscales, la part des dotations dans le total baisse de 9,6 %¹ tandis que celle des dotations augmente de 15,1 %² ;

¹ La baisse est de 10,9 % à structure constante, c'est-à-dire sans tenir compte de la compensation versée aux régions en contrepartie du transfert de la compétence en matière ferroviaire.

² L'augmentation est de 16 % à structure constante.

- depuis 1999, la répartition de la prise en charge par l'Etat de la fiscalité locale entre compensations et dégrèvements a été profondément modifiée, les compensations représentant désormais pour l'Etat un coût très supérieur à celui des dégrèvements.

En intégrant la compensation de la vignette et des droits de mutation au sein des compensations, et en raisonnant à structure constante (sans tenir compte du transfert aux régions de 1,5 milliard d'euros), la répartition des concours financiers de l'Etat en 2003 est la suivante :

- dotations : 50 % (61 % en 1999) ;
- compensations : 32 % (16% en 1999) ;
- dégrèvements : 18 % (23 % en 1999).

3. Les concours de l'Etat hors prise en charge de la fiscalité locale

Les dotations de l'Etat aux collectivités locales inscrites dans le projet de loi de finances pour 2003 représentent **33.158 millions d'euros, soit 6,8 % de plus qu'en 2002.**

A structure constante (sans tenir compte de la compensation aux régions du transfert de compétence en matière ferroviaire, et sans tenir compte des compensations versées aux départements en contrepartie de la suppression de la vignette et du gel des taux des droits de mutation) les dotations s'élèvent à 28.063 millions d'euros, soit **1,8 % de plus qu'en 2002.** Entre 2002 et 2001, la progression s'établissait à 2,4 %.

L'augmentation de 2.123 millions d'euros du montant des dotations entre 2002 et 2003 résulte principalement :

- de l'augmentation de 1.646 millions d'euros du montant de la DGD (qui s'explique pour 1.552 millions d'euros par la compensation aux régions du transfert de compétence en matière ferroviaire) ;

- de l'augmentation de la dotation globale de fonctionnement de 337 millions d'euros ;

- de l'augmentation de 82 millions d'euros de la « DGD formation professionnelle » en application de l'article 70 du projet de loi de finances pour 2003, qui traduit dans la DGD les dispositions de la loi relatives à la démocratie de proximité qui ont transféré aux régions la prise en charge de l'indemnité compensatrice forfaitaire versée aux employeurs à laquelle ouvrent droit les contrats d'apprentissage enregistrés par les services de l'Etat. Ce transfert s'applique aux contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2003.

Evolution des dotations de l'Etat aux collectivités locales entre 1999 et le projet de loi de finances pour 2003

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	PLF 2003	03/02 en millions d'euros	03/02 en %	03/99 en millions d'euros	03/99 en %
DOTATIONS									
DGF	16 737,2	17 079,8	17 708,3	18 535,1	18 872,2	337,1	1,8%	2134,9	12,8%
Amendes de la police	304,9	311,0	317,1	317,1	368,0	50,9	16,1%	63,1	20,7%
DSLI	396,7	358,7	329,9	293,5	253,0	-40,6	-13,8%	-143,7	-36,2%
FNPTP	515,7	545,0	578,8	547,8	547,1	-0,7	-0,1%	31,3	6,1%
FNP	126,1	126,1	131,1	129,9	106,4	-23,6	-18,1%	-19,8	-15,7%
FCTVA	3 127,0	3 326,4	3 582,6	3 613,4	3 644,0	30,6	0,8%	517,0	16,5%
Dotation élu local	41,6	42,1	43,5	45,2	46,3	1,0	2,3%	4,7	11,2%
TIPP Corse	15,2	16,5	17,4	27,0	28,0	1,0	3,9%	12,8	83,7%
DGD	2 716,7	2 091,3	4 113,1	4 399,0	6 045,3	1646,3	37,4%	3328,6	122,5%
<i>DGD hors compensation DMTO + vignette et hors transfert aux régions</i>	2 213,6	886,3	933,8	934,0	950,4	16,4	1,8%	-1263,2	-57,1%
DGD Corse	198,2	199,8	212,3	223,9	231,0	7,1	3,2%	32,8	16,6%
DGD Culture	137,5	138,6	143,3	149,2	152,7	3,6	2,4%	15,3	11,1%
DGD formation professionnelle	1 204,3	1 214,1	1 256,0	1 307,2	1 389,4	82,2	6,3%	185,2	15,4%
DGE	800,3	825,6	843,7	617,1	627,8	10,6	1,7%	-172,5	-21,6%
DRES	510,3	528,1	543,1	554,4	565,8	11,4	2,1%	55,5	10,9%
DDEC	252,9	262,1	269,7	275,3	281,0	5,7	2,1%	28,1	11,1%
Total	27 084,6	27 065,2	30 089,9	31 035,1	33 157,9	2122,8	6,8%	6073,3	22,4%
Total hors compensation DMTO et vignette	26 581,5	25 860,2	26 904,9	27 570,2	29 615,7	2045,6	7,4%	3034,2	11,4%
Total hors compensation DMTO et vignette et hors transfert aux régions	26 581,5	25 860,2	26 904,9	27 570,2	28 063,0	492,8	1,8%	1481,5	5,6%
Dotations d'équipement	4 995,4	5 253,2	5 556,1	5 377,3	5 486,6	109,2	2,0%	491,2	9,8%
Dotations de fonctionnement	22 089,2	21 812,0	24 533,8	25 657,8	27 671,3	2013,5	7,8%	5582,1	25,3%
Dotations hors compensation des charges transférées	22 064,9	22 631,1	23 552,3	24 126,2	24 492,6	366,4	1,5%	2427,7	11,0%
Dotations de compensation des charges transférées	5 019,8	4 434,1	6 537,6	6 909,0	8 665,3	1756,3	25,4%	3645,5	72,6%
Dotations de fonctionnement hors compensation des charges transférées	17 832,6	18 168,1	18 809,0	19 578,5	19 852,8	274,3	1,4%	2020,2	11,3%
Dotations d'équipement hors compensation des charges transférées	4 232,2	4 463,0	4 743,4	4 547,6	4 639,8	92,1	2,0%	407,5	9,6%

B. LA REPARTITION ENTRE LES PRELEVEMENTS SUR RECETTES ET LE BUDGET DE L'ETAT

1. La part prépondérante des prélèvements sur recettes

Dans le projet de loi de finances pour 2003, les prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales, qui sont retracés à l'état A, représentent **36,3 milliards d'euros, soit près des deux tiers des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales.**

Le principal prélèvement est celui au titre de la dotation globale de fonctionnement (DGF), pour environ 19 milliards d'euros. Viennent ensuite la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle, pour 9 milliards d'euros, le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée, pour 3,6 milliards d'euros, les compensations

d'exonérations relatives à la fiscalité locale pour 1,9 milliard d'euros et la dotation de compensation de la taxe professionnelle, pour 1,6 milliard d'euros.

Le prélèvement sur les recettes de l'Etat dont le montant est le plus faible est celui au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse, pour 28 millions d'euros.

Aucun critère ne fonde l'inscription d'un concours financier de l'Etat en prélèvement sur recettes plutôt qu'en dotation budgétaire.

2. Les conséquences de la loi organique du 1^{er} août 2001

L'article 6 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances prévoit que les prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales sont destinés à « *couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou [à] compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales* ».

La comparaison de cette définition avec la répartition actuelle des concours financiers de l'Etat entre les prélèvements sur recettes et les dotations de l'Etat fait apparaître la longueur du chemin à parcourir avant l'entrée en vigueur de l'article 6 de la loi organique pour mettre la réalité en conformité avec la nouvelle règle.

Dans cette perspective, il apparaît surtout que les concours de l'Etat aux collectivités locales ont presque tous vocation à être inscrits en prélèvements sur recettes, à l'exception des chapitres de subventions du budget de l'intérieur et de la dotation globale d'équipement des communes, qui n'est en réalité pas une dotation globale mais une enveloppe de subventions accordées par les préfets.

Compte tenu de la définition retenue par la loi organique, il ressort que la dotation globale de décentralisation (DGD) devra être transformée en prélèvement sur recettes puisqu'elle finance des compétences que l'Etat n'exerce plus. De même, les compensations d'exonérations fiscales inscrites au budget du ministère de l'intérieur pourraient être incluses dans le prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de diverses exonérations relatives à la fiscalité locale.

Les dégrèvements pourraient aussi être utilement retirés du budget des charges communes, d'autant plus que les jurisprudences des commissions des finances en matière d'application de l'article 40 de la Constitution assimilent ces crédits à des prélèvements sur recettes pour l'examen de la recevabilité financière des amendements parlementaires.

La réflexion du gouvernement semble engagée sur ce sujet, si votre rapporteur en juge par la réponse fournie en réponse à une question posée dans le cadre de son questionnaire budgétaire. Cette réponse particulièrement intéressante est reproduite ci-dessous :

I- Issue de la pratique, la catégorie budgétaire des prélèvements sur recettes recouvre un ensemble hétérogène de dotations :

La catégorie budgétaire des prélèvements sur recettes, dont les particularités s'accordent bien avec les spécificités des transferts aux collectivités locales, est issue de la pratique.

En effet, il n'existe pas de texte de portée générale prévoyant l'existence ou précisant le périmètre et le régime de ces prélèvements. En particulier, l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances ne prévoit pas la possibilité de créer de tels prélèvements.

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

Compte tenu de la faiblesse de l'encadrement juridique des prélèvements sur recettes, la répartition actuelle entre dotations financées par prélèvements sur recettes et dotations budgétaires est davantage le fruit de l'histoire que celui d'une réelle volonté de distinguer entre ces dotations. A cet égard, on peut souligner que les compensations fiscales sont tantôt inscrites en crédits budgétaires - telle la compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation-, et tantôt en prélèvements sur recettes, comme c'est le cas de la compensation de la suppression de la part salaire dans l'assiette de la taxe professionnelle.

Les prélèvements sur recettes représentent une part prépondérante des dotations de l'Etat aux collectivités locales. En 2002, ils atteignaient en effet 34 490 M€, dont 18 566 M € au titre de la DGF, 7 837 M€ au titre de la compensation de la suppression progressive de la part salaires, 3 613 M€ pour le FCTVA, 1 831 M€ de compensation d'exonérations diverses et 1 548 M€ de dotation de compensation de la taxe professionnelle. Les crédits budgétaires disponibles s'élevaient pour leur part à

8 983 M€ en crédits de fonctionnement, dont 6 357 M€ au titre des dotations générales de décentralisation (départements, régions, communes, collectivité territoriale de Corse) et 1 819 M€ compensant des allègements de la fiscalité régionale (suppression de la part régionale de la taxe d'habitation et baisse des droits de mutation à titre onéreux). En outre les collectivités locales ont bénéficié de 2 914 M€ en crédits d'équipement (en autorisation de programmes), dont 850 M€ au titre de la dotation globale d'équipement, et 841 M€ au titre de la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et de la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC).

II- Disposant désormais d'une assise légale, le mécanisme des prélèvements sur recettes pourrait éventuellement voir son périmètre modifié :

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 donne une assise légale aux prélèvements sur recettes. Son article 6 dispose en effet qu'un « montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales ».

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

Ainsi, l'article 6 prévoit pour la première fois non seulement l'existence des prélèvements sur recettes, mais en fixe également le périmètre. Dès lors, il convient de se poser deux types de questions : les prélèvements sur recettes existants sont-ils conformes aux dispositions de l'article 6 de la LOLF, d'une part, et certains crédits budgétaires ne devraient-ils pas être basculés en prélèvements sur recettes, d'autre part ?

1. Les prélèvements sur recettes existants répondent aux critères posés par l'article 6 de la loi organique relative aux lois de finances :

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

2- Une modification du périmètre des prélèvements sur recettes ne s'impose pas sur le plan juridique, mais pourrait s'envisager pour des raisons d'opportunité :

La séparation actuelle entre prélèvements sur recettes et dotations budgétaires est en tout état de cause davantage le fruit de l'histoire que celui d'un partage conceptuel. A titre d'exemple, rien ne justifie au plan conceptuel que la dotation de

compensation aux régions de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation relève des dotations budgétaires (chapitre 41-55 du budget du ministère de l'Intérieur) alors que la plupart des compensations fiscales figurent en prélèvements sur recettes et que la principale dotation aux collectivités locales, à savoir la DGF, elle-même issue de la suppression d'un impôt local, figure également en prélèvement sur recettes.

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, qui donne une assise légale aux prélèvements sur recettes, pourrait ainsi être l'occasion de revoir la ligne de partage entre crédits budgétaires et prélèvements sur recettes. Son article 6 est suffisamment souple pour permettre de réorganiser la répartition des dotations entre les prélèvements sur recettes et les crédits budgétaires.

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

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

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

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

En tout état de cause, l'ampleur des enjeux que recouvre un éventuel basculement en prélèvements sur recettes de certaines dotations actuellement imputées sur crédits budgétaire est telle que la réflexion en la matière nécessite d'être approfondie. Ce mouvement aurait en effet des conséquences sur questions aussi importantes que le volume financier global du budget de l'Etat (qui serait réduit), les modalités de vote des « crédits » relatifs aux dotations aux collectivités locales, le suivi comptable des dotations, ou encore la pertinence des fascicules budgétaires dans leurs aspects relatifs aux collectivités locales. L'importance de ces sujets nécessite d'en examiner plus avant les différentes implications.

C. LES INDICES D'ÉVOLUTION DES DOTATIONS DE L'ETAT

Les concours de l'Etat aux collectivités locales se distinguent de simples subventions en ce que la loi prévoit les règles en fonction desquelles ils évoluent.

Ces règles prennent généralement la forme d'un taux d'indexation. Le montant résultant de l'indexation peut être majoré par la loi. Le montant ne peut être inférieur à celui résultant de l'indexation que si la loi modifie les règles d'indexation.

1. Les indices de la dotation globale de fonctionnement (DGF)

L'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que la dotation globale de fonctionnement évolue chaque année par application d'un indice tenant compte de l'évolution prévisionnelle des prix pour l'année à venir et de la moitié du taux de croissance prévisionnel pour l'année en cours. Pour 2003, cet indice s'établit à + 2,1 %¹.

Pour déterminer le montant de la DGF en 2003, cet indice est appliqué au montant « recalé » de la DGF de 2002. Il en résulte un montant qui, dans le projet de loi de finances pour 2003, augmente de 2,29 %.

Cependant, lorsque l'on compare le montant du prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la DGF inscrit dans le projet de loi de finances pour 2003 à celui de la loi de finances pour 2002, on obtient un montant supérieur de 1,81 % à celui de l'année précédente. Ce taux inférieur aux deux autres s'explique par le fait que le montant de la DGF inscrit dans le projet de loi de finances comprend, outre le montant résultant de l'application des règles d'indexation, celui des différents abondements dont bénéficient les composantes de la DGF. Dans le projet de loi de finances pour 2003, le montant des abondements est inférieur à celui de 2002.

2. Le taux d'évolution des dotations qui évoluent « comme la DGF »

Le taux d'évolution de la DGF est progressivement devenu une sorte de « taux directeur » des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales.

La loi prévoit que la dotation générale de décentralisation, la dotation élu local, la dotation spéciale instituteurs évoluent « comme la DGF ». Dans

¹ Pour le détail du calcul des indices de la DGF, se reporter au 2 du A du IV ci-dessous.

ce cas, le taux retenu est celui qui résulte de l'application de l'indice de la DGF au montant recalé de la DGF de l'année précédente, soit, pour 2003, + 2,29 %.

Mais l'application de ce taux s'est progressivement étendu à celle des compensations d'exonérations fiscales, telles que la compensation de la part régionale de la taxe d'habitation, de la taxe additionnelle régionale sur les droits de mutation à titre onéreux ou encore de la suppression de la part « salaires » de l'assiette de la taxe professionnelle.

Jusqu'à la fin des années 90, les compensations étaient plutôt indexées en appliquant le taux pratiqué dans les collectivités locales l'année précédent l'entrée en vigueur de l'exonération à l'évolution réelle des bases exonérées.

3. Le taux d'évolution de la formation brute de capital fixe des administrations publiques

Les dotations d'équipement de l'Etat aux collectivités locales sont indexées sur l'évolution de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques. Ainsi, lorsque les collectivités locales pallient les insuffisances de l'Etat en matière d'investissement public, elles en sont partiellement récompensées par une meilleure indexation des autorisations de programme consacrées à la dotation globale d'équipement, la dotation départementale d'équipement des collèges et la dotation régionale d'équipement scolaire.

Dans le projet de loi de finances pour 2003, le taux d'évolution retenu pour la FBCF des administrations publiques s'établit à + 2,6 %. Il s'élevait à + 1,7 % dans la loi de finances pour 2002, + 1,6 % dans le projet de loi de finances pour 2001, + 3,6 % en 2000, + 3,8 % en 1999 et + 2,5 % en 1998.

Dans le cadre de son questionnaire budgétaire préparatoire à l'examen du présent projet de loi de finances, votre rapporteur spécial a demandé au gouvernement comment était calculé le taux d'évolution de la FBCF des administrations publiques, et quel avait été ce taux depuis 1990. Il a obtenu la réponse suivante, qui fait apparaître des taux très supérieurs à ceux retenus pour l'élaboration des projets de loi de finances :

La formation brute de capital fixe des administrations publiques (FBCF) 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 Système Européen des Comptes (SEC95), 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 tableau ci-dessous donne l'évolution de la FBCF des administrations publiques depuis 1990.

Année	Valeur en millions d'euros (1)	Taux de croissance annuel à prix courants (2)	Taux de croissance annuel en volume (3)
1990	34 929	4,29%	2,90%
1991	38 119	9,13%	6,14%
1992	39 889	4,64%	4,10%
1993	38 729	-2,91%	-3,67%
1994	39 145	1,07%	0,65%
1995	38 564	-1,48%	-1,10%
1996	38 971	1,05%	-0,30%
1997	37 079	-4,85%	-5,47%
1998	37 720	1,73%	1,94%
1999	40 483	7,33%	6,93%
2000	45 575	12,58%	10,17%
2001	48 930	7,36%	5,29%

(1) FBCF des APU en valeur, i. e. à la valeur réelle des investissements

(2) Taux d'évolution annuel des dépenses de FBCF en valeur

(3) Taux de croissance en volume aux prix de l'année précédente

4. Le taux d'évolution des « recettes fiscales nettes de l'Etat »

Les dotations de l'Etat au fonds nationale de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) et au fonds national de péréquation (FNP) évoluent en fonction d'une indexation sur, selon les termes de l'article 1648 A bis du

code général des impôts, « *l'indice de variation des recettes fiscales de l'Etat, nettes des remboursements et dégrèvements et des prélèvements sur recettes, tel que cet indice résulte des évaluations de la loi de finances initiale, corrigé le cas échéant de l'incidence d'éventuels transferts de recettes liés à des transferts de compétences aux collectivités locales et territoriales [sic], à d'autres personnes morales publiques ainsi qu'aux communautés européennes* ».

Votre commission des finances conteste depuis plusieurs années le mode de calcul de cet indice de variation des recettes fiscales nettes de l'Etat pour les raisons qui ressortent des données figurant dans le tableau ci-dessous. Il apparaît que, les prélèvements sur recettes ayant une dynamique plus forte que celle des recettes fiscales brutes de l'Etat, l'évolution de cet indice de variation est quasiment mécaniquement défavorable aux dotations de l'Etat aux fonds de péréquation.

Evolution des recettes fiscales nettes de l'Etat pour l'indexation des ressources du FNPTP

Taux d'évolution	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	PLF 2003
Recettes fiscales brutes	5,03 %	6,61 %	2,22 %	6,22 %	2,70 %	- 0,44%
Recettes fiscales nettes des remboursements et dégrèvements	3,79 %	5,99 %	1,06 %	5,22 %	0,62 %	- 0,49%
Prélèvement au profit de l'Union européenne	5,17 %	3,83 %	3,68 %	1,02 %	11,12 %	- 6,34 %
Prélèvement au profit des collectivités locales	- 1,43 %	7,16 %	7,52 %	9,60 %	9,72 %	4,61 %
Recettes fiscales nettes corrigées des transferts	4,43 %	5,41 %	3,19 %	5,83 %	- 1,22 %	- 0,56 %

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

Signe de la complexité et de l'imbrication des différents concours de l'Etat aux collectivités locales, le mode de calcul de l'évolution des recettes fiscales nettes retenu pour calculer l'évolution des dotations de l'Etat au FNP et au FNPTP aboutit ces dernières années, et sans que cela ait été délibérément décidé, à une pénalisation de ces dotations du fait de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle, dont l'évolution du montant de la compensation est le principal facteur explicatif de la progression rapide des prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat associées aux projets de loi de finances depuis six ans. Les évolutions constatées au titre des recettes fiscales nettes diffèrent de celles retenues pour indexer les dotations de l'Etat aux fonds de péréquation. Par souci de ne pas compliquer à outrance un système déjà illisible, peut être serait-il pertinent d'harmoniser les définitions retenues.

Evolution des ressources nettes du budget général

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002 révisé	PLF 2003
Recettes fiscales nettes ^(a)	221.402	238.675	240.047	244.847	244.451	249.135
% d'évolution des recettes fiscales brutes	+ 2,53 %	+7,8 %	+ 0,57 %	+ 1,99 %	- 0,98 %	+ 2,7 %
Ressources non fiscales ^(b)	24.242	25.679	30.512	33.859	35.047	34.061
Fonds de concours ^(c)	9.907	6.887	5.977	4.559		
Prélèvements sur recettes	- 38.782	- 40.811	- 43.511	- 46.200	- 49.329	- 52.150
Total y compris fonds de concours	216.770	230.430	233.025	237.064		
Total hors fonds de concours	206.863	223.543	227.048	232.506	228.169	231.046
Evolution annuelle ^(d) en %	+ 2,7	+ 8,1	+ 1,6	+ 2,4	- 1,8	+ 1,3
Croissance annuelle du PIB en valeur (en %)	+ 4,4	+ 3,4	+ 4	+ 3,3	+ 2,9	+ 3,9

(a) Après déduction des remboursements et dégrèvements d'impôts

(b) Y compris les recettes du Fonds de stabilisation des changes (FSC)

(c) Les fonds de concours ne font pas l'objet d'une évaluation en loi de finances initiale

(d) Evolution annuelle des ressources nettes hors fonds de concours

Source : Assemblée nationale

III. LA PRISE EN CHARGE PAR L'ETAT DE LA FISCALITÉ LOCALE

A. L'ETAT, PREMIER CONTRIBUABLE LOCAL

1. La part de l'Etat dans les sommes perçues par les collectivités au titre de la fiscalité directe locale

En 2001, les collectivités locales ont perçu 62,2 milliards d'euros au titre du produit de la fiscalité directe locale et des diverses compensations d'exonérations versées par l'Etat, dont 9,9 milliards d'euros (15,65 %) au titre des compensation et 53,3 milliards d'euros (84,4 %) au titre du produit de ces impôts.

Au sein des 53,3 millions d'euros de produit fiscal « réel », 9,5 millions d'euros (17,8 %) n'ont pas été acquittés par les contribuables locaux mais par l'Etat au titre de la prise en charge des dégrèvements d'impôts directs locaux.

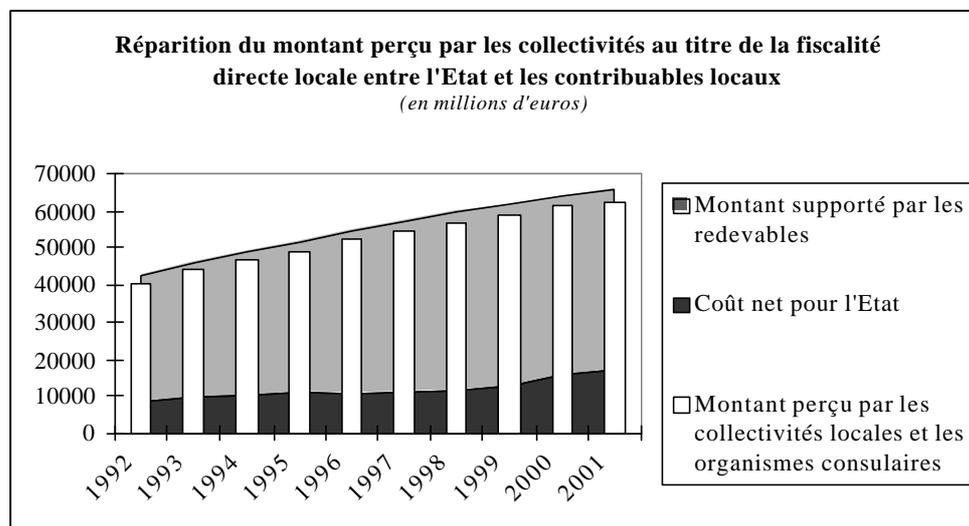
Par conséquent, pour une recette de 62,2 milliards d'euros, 19,4 milliards d'euros (31,2 %) ont été acquittés par l'Etat et 42,8 milliards d'euros (68,8 %) ont été versés par les contribuables locaux.

Le coût brut pour l'Etat de la prise en charge de la fiscalité directe locale a été atténué par :

- le prélèvement de 4,4 % du produit des impôts directs locaux au titre des frais d'assiette et de recouvrement en application des dispositions du II de l'article 1641 du code général des impôts (2,4 milliards d'euros) ;

- le prélèvement de 3,6 % du produit des impôts directs locaux au titre des frais de dégrèvements et de non valeur en application des dispositions du I de l'article 1641 du code général des impôts (1,6 milliards d'euros).

De manière constante, le montant perçu par les collectivités locales est inférieure à la somme du coût pour l'Etat et de la charge pour les redevables :



2. La part de l'Etat dans le produit des différents impôts directs locaux en 2001

La part de l'Etat dans la prise en charge des sommes versées aux collectivités locales au titre de leur fiscalité directe varie selon les impôts.

La taxe professionnelle est le moins « local » des impôts locaux puisque 40 % des sommes versées aux collectivités à ce titre provenaient du budget de l'Etat en 2001. Cette proportion va croître à mesure que les données relatives aux dernières années de la suppression progressive de la part « salaires » de l'assiette de cet impôt seront connues. Le produit fiscal (les recettes provenant de l'application des taux aux bases « vivantes ») était seulement acquitté à hauteur des trois quarts par les entreprises, un quart étant à la charge de l'Etat au titre des dégrèvements, et notamment du principal d'entre eux, le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée.

Part de l'Etat dans les recettes des collectivités au titre des impôts directs locaux (en millions d'euros)

	Contribuables	Etat		Total	Part contribuable (en %)	Part Etat (en %)	Part dégrèvements dans produit fiscal (%)
		Compensations	Dégrèvements				
Taxe professionnelle	20 439	7 182	6 571	34 192	59,8	40,2	24,3
Taxe professionnelle	8 854	2 043	2 490	13 387	66,1	33,9	21,9
Taxes foncières	19 450	666	428	20 544	94,7	5,3	2,2
<i>dont foncier bâti</i>	<i>18 263</i>	<i>334</i>					

Les taxes foncières sont des impôts encore relativement « locaux » puisque l'Etat ne prenait en charge, en 2001, que 5 % des recettes versées aux collectivités locales au titre de ces taxes. L'intervention de l'Etat prend essentiellement la forme de compensations puisque les dégrèvements ne représentaient en 2001 que 2,2 % du produit fiscal réel. Cette part est appelée à s'accroître du fait des dégrèvements accordés aux organismes HLM par la loi de finances pour 2002 et le projet de loi de finances pour 2003.

B. LE COÛT POUR L'ETAT DE LA PRISE EN CHARGE DE LA FISCALITÉ LOCALE

1. Le coût total des compensations d'exonérations d'impôts locaux

En tenant compte de la compensation aux départements de la suppression de la vignette et du gel du taux des droits de mutation à titre

onéreux, le montant des compensations d'exonérations fiscales inscrit dans le projet de loi de finances pour 2003 s'établit à **18.095,6 millions d'euros**, soit un montant quasiment équivalent à celui de la DGF.

Dans le projet de loi de finances pour 2003, 70 % du montant des compensations figurent dans le budget de l'Etat en prélèvements sur recettes. Ces sommes correspondent au coût de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), du prélèvement sur recettes au titre de diverses exonérations de fiscalité locale et la compensation de la suppression de la part « salaires » de l'assiette de la taxe professionnelle.

**Evolution du coût pour l'Etat des compensations d'exonérations
ou de suppression d'impôts locaux**

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	PLF 2003	03/02 en millions d'euros	03/02 en %	03/99 en millions d'euros	03/99 en %
41-51-50 Contrepartie de l'exonération d'impôt foncier	45,0	30,5	107,9	96,4	94,8	- 1,6	-1,6%	49,8	110,8%
41-51-80 Contrepartie de l'exonération de taxes sur les propriétés non bâties	3,8	3,8	3,8	4,0	4,0	0,0	0,1%	0,2	4,0%
41-23 Compensation aux départements des réductions de taxe de publicité foncière	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	-	0,0%	0,0	0,6%
41-55 Dotation de compensation aux régions des pertes de recettes fiscales, dont	771,4	782,7	1 736,6	1 819,4	1 861,1	41,7	2,3%	1089,7	141,3%
Compensation résultant de la suppression de la taxe additionnelle régionale sur les DMTO			809,4	842,3	861,7	19,3	2,3%	861,7	
Compensation de la suppression de la part régionale de la TH			927,2	977,0	999,4	22,4	2,3%	999,4	
DCTP	2 107,6	1 814,0	1 755,9	1 643,7	1 587,2	- 56,4	-3,4%	-520,4	-24,7%
Exonérations fiscalité locale	1 827,9	1 917,5	1 946,5	1 920,0	1 971,0	51,0	2,7%	143,1	7,8%
Suppression de la part salariale de la TP	1 798,9	3 483,5	5 389,1	7 804,2	9 033,0	1 228,9	15,7%	7234,1	402,1%
Total	6 556,8	8 034,2	10 942,1	13 289,8	14 553,4	1 263,6	9,5%	7996,6	122,0%
Total avec compensation DMTO et vignette des départements	7 060,0	9 239,2	14 127,1	16 754,8	18 095,6	1 340,8	8,0%	11035,6	156,3%

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit une **augmentation du montant des compensations de 8 % par rapport à 2002, soit un coût supplémentaire pour l'Etat de 1.340 millions d'euros**. A titre de comparaison, le montant des dotations de l'Etat aux collectivités locales augmentera, à structure constante, de 493 millions d'euros, soit près de trois fois moins que celui des compensations.

Deux compensations enregistrent une baisse de leur montant dans le projet de loi de finances pour 2003 :

- la compensation de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties de l'article 50 du chapitre 41-51 du budget du ministère de l'intérieur mais la consommation réelle des crédits de cet article est toujours inférieure au montant inscrit en loi de finances ;

- la DCTP, qui joue le rôle de variable d'ajustement du contrat de croissance et de solidarité et dont le montant inscrit dans le projet de loi de finances est inférieur de 3,4 % à celui inscrit dans la loi de finances pour 2002.

Entre 1999 et le projet de loi de finances pour 2003, le montant de la DCTP a diminué de 25 % alors que, dans le même temps, les bases dont cette dotation est censée compenser l'exonération ont continué de croître.

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 d'euros)

Exonérations	PLF 2001	PLF 2003
I. - Taxes foncières :	583	579
Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)	243 ⁽¹⁾	246
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)	340	333
dont :		
- Part départementale de l'exonération de TFPNB agricole....	1.842	276
- Part régionale de l'exonération de TFPNB agricole	281	55
- Exonération de TFPNB en Corse.....	2	2
II. - Taxe d'habitation	1.180	1.146
III. Taxe professionnelle :	21	238
- Exonération au titre des lois des 04/02/1995 et 14/11/1996 (ZRR,ZRU,ZFU : créations et extensions d'établissements)	41	92
- Exonération en faveur de la Corse	72	42
- Zone franche de Corse	22	16
- Provision pour dépassement éventuel du surcroît de la fiscalité de La Poste et de France Télécom	69	88
IV. - Droits de mutation à titre onéreux :	10	8
- Réduction des DMTO de fonds de commerce et des DMTO en ZRR (art. 1594 ter du CGI)	8	8
- Compensation des exonérations de DMTO sur les mutations de bois, forêts et terrains nus destinés à être reboisés	2	
V. - Divers	0	
- Compensation suppression de la taxe sur les jeux de boules	0	
TOTAL GENERAL	1.946	1.971

(1) dont 11 millions d'euros au titre des entreprises installées dans les zones franches urbaines.

Les montants inscrits dans les projets de loi de finances pour les compensations d'exonérations d'impôts locaux sont des estimations. Les montants constatés en exécution peuvent être différents. Par conséquent, les lois de finances rectificatives de fin d'année peuvent les modifier.

Ainsi, le projet de loi de finances rectificative pour 2002 majore de 33 millions d'euros le montant de la compensation de la suppression de la part « salaires » de l'assiette de la taxe professionnelle tandis que la loi de finances rectificative pour 2001 avait réduit le montant de ce prélèvement sur recettes de 82 millions d'euros.

Les ajustements du montant du prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la compensation de diverses exonérations relatives à la fiscalité directe locale témoignent d'une marge d'erreur comprise entre 4 % et 8 % ces deux dernières années. Ainsi, alors que la loi de finances pour 2001 avait prévu une dépense à hauteur de 1.946 millions d'euros, la loi de finances

rectificative pour 2001 avait réduit ce montant de 155 millions d'euros, soit 8 % du total. La loi de finances pour 2002 avait évalué le montant de ces compensations à 1.920 millions d'euros, et le projet de loi de finances rectificative pour 2002 minore ce montant de 89 millions d'euros, soit 4,5 % du total.

2. Le coût net de la suppression de la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle

Plus de 90 % de l'augmentation du coût des compensations entre 2002 et 2003 s'explique par le coût de la compensation de la dernière « tranche » de la suppression de la part « salaires » de l'assiette de la taxe professionnelle (+ 1228,9 millions d'euros).

Le coût brut pour l'Etat de la suppression de la part « salaires » s'élève à 9,9 milliards d'euros à structure constante. En tenant compte de la « normalisation » du régime de la fiscalité locale de France Télécom prévue à l'article 13 du présent projet de loi de finances, le coût brut pour l'Etat est ramené à 9 milliards d'euros. Compte tenu de l'impact des mesures d'accompagnement et des effets de la suppression sur l'assiette de l'impôt sur les sociétés, le coût net s'établit à 4,5 milliards d'euros.

Un premier enseignement de la réforme de la taxe professionnelle peut donc être tiré : en supprimant la part « salaires », l'Etat a privé les budgets locaux de 9 milliards d'euros de recettes fiscales « vivantes » pour un coût net inférieur de moitié.

Coût de la réforme de la taxe professionnelle

Incidences cumulées (en milliards d'euros)	2001	2002	2003 hors tranche 2003	Mesure nouvelle : tranche 2003	2003 Total
Compensation de la part salaire aux collectivités	- 5,3	- 7,8	- 8	- 1,8	- 9,9
Perte de recettes au titre des frais d'assiette et de dégrèvement	- 0,5	- 0,7	- 0,7	- 0,2	- 0,8
Baisse du montant des dégrèvements	+ 0,3	+ 0,4	+ 0,5		+ 0,5
Diminution de la compensation REI	+ 0,4	+ 0,4	+ 0,4		+ 0,4
Impact compte d'avances aux collectivités locales	+ 0,3	+ 0,5	+ 0,5	- 0	+ 0,4
Recettes supplémentaires d'impôt sur les sociétés et gains sur dividendes	+ 0,9	+ 1,4	+ 2,2		+ 2,2
Baisse du coût du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée	+ 0	+ 0,5	+ 1,3		+ 1,3
Relèvement de la cotisation de péréquation	+ 0,5	+ 0,5	+ 0,5	+ 0	+ 0,5
Relèvement de la cotisation minimale assise sur la valeur ajoutée	+ 0,5	+ 0,7	+ 1		+ 1
Total	- 3	- 4,2	- 2,5	- 2	- 4,5
Dont versement au profit des collectivités locales				+ 1,8	+ 9,9

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

3. Les réfections appliquées au montant de certaines compensations

Diverses dispositions législatives organisent une réduction du montant des compensations versées aux collectivités locales en contrepartie de certaines exonérations fiscales par le biais de mécanismes de réfections.

- 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 des 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).

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 réfaction², 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	2000	2001
Réfaction prévue au III de l'article 9 de la loi de finances pour 1993	96	94	107	113	117	123
Réfaction prévue à l'article 54 de la loi de finances pour 1994	407	410	397	329	296	244
Réfaction prévue au IV bis de l'article 6 de la loi de finances pour 1987	212	216	217	109	37	36
TOTAL	715	721	721	550	450	403

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

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

² Certaines collectivités, déterminées en fonction d'indicateurs proches des critères d'éligibilité à la dotation de solidarité urbaine, sont exonérées de réfaction.

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 2001 aurait été supérieur de 400 millions d'euros au montant que les collectivités ont effectivement perçu.

4. Les dégrèvements d'impôts directs locaux

Le montant des dégrèvements d'impôts locaux inscrits dans les lois de finances s'établit généralement à environ **10 milliards d'euros**, les deux tiers correspondant à des dégrèvements de taxe professionnelle et en particulier au plafonnement en fonction de la valeur ajoutée.

Evolution du coût pour l'Etat des dégrèvements d'impôts directs locaux

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	PLF 2003	03/02 en millions d'euros	03/02 en %	03/99 en millions d'euros	03/99 en %
15-01 Dégrèvements	10 051,0	9 604,3	10 782,0	9 950,0	10 118,0	168	1,7%	67,0	0,7%
§ 16 Taxe professionnelle	7 241,3	6 982,2	6 871,6	6 270,0	6 401,0	131	2,1%	-840,3	-11,6%
§ 17 Taxe d'habitation	1 707,4	1 875,1	2 850,8	2 640,0	2 693,0	53	2,0%	985,6	57,7%
§ 18 Taxes foncières	365,9	365,9	373,5	430,0	459,0	29	6,7%	93,1	25,5%
§ 32 Admissions en non valeur.	736,3	381,1	686,0	610,0	565,0	-45	-7,4%	-171,3	-23,3%

Source : « verts » budgétaires (réponses au questionnaire budgétaire pour le PLF 2003)

Le tableau ci-dessous met en évidence la répartition du coût des dégrèvements entre les dégrèvements ordinaires, qui sont les conséquences par l'Etat du recouvrement des impôts locaux et en contrepartie desquels le 1 du I de l'article 1641 du code général des impôts prévoit que l'Etat perçoit 3,6 % du montant des impôts directs locaux, et les dégrèvements législatifs, qui sont des allègements d'impôts accordés aux contribuables locaux par le législateur et dont l'Etat assume le coût en lieu et place des contribuables.

La répartition des dégrèvements entre dégrèvements ordinaires et dégrèvements législatifs

(en milliards d'euros)

Md€	1998			1999			2000			2001		
	DO	DL	Total	DO	DL	Total	DO	DL	Total	DO	DL	Total
Taxe professionnelle	1,06	5,87	6,93	1,1	5,92	7,02	0,95	5,92	6,87	0,99	5,68	6,67
Taxe d'habitation	0,4	1,3	1,7	0,36	1,32	1,68	0,31	3,21	3,52	0,25	2,24	2,49
Taxes foncières	0,31	0,04	0,35	0,29	0,03	0,32	0,07	0,29	0,36	-0,36	0,75	0,39

Source : Direction générale de la comptabilité publique

Le 3 du I de l'article 1641 du code général des impôts dispose cependant que, en contrepartie des dégrèvements de taxe d'habitation prévus à l'article 1414 du code général des impôts, l'Etat perçoit un prélèvement assis sur les valeurs locatives servant de base à la taxe d'habitation diminuées des abattements votés par la commune.

Par ailleurs, le II de l'article 1641 du code général des impôts prévoit que, pour frais d'assiette et de recouvrement, l'Etat perçoit 4,4 % du montant du montant des impôts directs locaux.

En 2001, le coût pour l'Etat des dégrèvements ordinaires s'est élevé à 880 millions d'euros tandis que le produit du prélèvement pour frais de dégrèvements opéré par l'Etat s'est établi à 1.602 millions d'euros.

Evolution détaillée du coût des dégrèvements d'impôts directs locaux

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003
TAXE SUR FONCIER BATI				
D.O total manuel	19	44	20	19
Cotisations < à 12 €	13	13	13	12
DO 100 €condition modeste 70-75 ans		24	31	29
Abaissement à 65 ans du dégrèvement de 76 €			43	40
HLM et SEM : vacances logements		4	4	4
Autres	312	305	284	318
Dégrèvements	344	390	395	422
TAXE SUR FONCIER NON BATI				
Pertes de récoltes	10	7	7	7
Cotisations < à 12 €	1	1	1	1
D.O. jeunes agriculteurs	10	10	10	9
Autres	20	20	18	20
Dégrèvements	41	38	36	37
TAXE D'HABITATION				
D.O. total manuel + RMI	217	198	227	239
Cotisations < à 12 €	1	2	2	2
Autres + D.O partiels manuels	293	236	245	259
Gestionnaires de foyers	4	6	6	6
Dégrèvement suppression part régionale (réforme)	951			
Dégrèvement total (art 1414 A) (réforme)	408	411	419	442
Dégrèvement partiel (art1414A) (réforme)	1.559	1.576	1.645	1.722
Plafonnement revenu (art 1414 C) (réforme)	76	60	46	23
Dégrèvements	3.509	2.489	2.590	2.693
TAXE PROFESSIONNELLE				
Allègement transitoire	1			
50 % cotisation TP transport sanitaire		9	11	11
Plafonnement V.A.	5.888	5.651	5.687	5.601
Cotisations < à 12 €				
Dégrèvements poids lourds	33	30	31	32
Autres	953	881	804	757
Dégrèvements	6.875	6.571	6.533	6.401
AUTRES IMPÔTS LOCAUX				
Dégrèvements	2	1	1	1
ENSEMBLE				
Dégrèvements	10.771	9.489	9.555	9.554
ANV	632	565	565	565
Total	11.403	10.120	10.120	10.119

IV. LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

A. LA DGF INSCRITE DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2003

1. La régularisation de la DGF de 2001

La dotation globale de fonctionnement (DGF) évolue chaque année en fonction d'un taux d'évolution calculé dans les conditions prévues à l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, et qui prend en compte l'évolution prévisionnelle des prix pour l'année à venir et la moitié du taux de croissance pour l'année en cours, tel qu'il ressort de l'évaluation retenue pour l'élaboration du projet de loi de finances.

L'article L. 1613-2 du même code prévoit que, lorsqu'un écart apparaît *ex post* entre les indices économiques retenus pour calculer le montant de la DGF inscrit dans la loi de finances initiale et les mêmes indices tels qu'ils sont constatés en exécution, la DGF de l'année en question est recalculée à partir du « vrai » taux d'évolution, ce taux étant appliqué au montant définitif de la DGF de l'année précédente.

Ainsi, la DGF inscrite dans le projet de loi de finances pour 2001 avait été calculée en fonction d'une prévision d'évolution des prix de 1,2 % en 2001 et une prévision de taux de croissance du PIB de 3,4 % en 2000. En réalité, les prix ont augmenté de 1,6 % en 2001 et le PIB a cru de 3,8 % en 2000 (chiffres de juillet 2001)¹. Par conséquent, le taux de progression de la DGF en 2001 aurait du être de 3,5 % au lieu des 2,9 % retenus dans le projet de loi de finances pour 2001.

Par ailleurs, le montant définitif de la DGF de 2000 s'est établi à 17.058,62 millions d'euros, au lieu de 16.901,36 retenus dans le projet de loi de finances pour 2001.

Par conséquent, le montant définitif de la DGF pour 2001 est obtenu en appliquant le taux de progression de 3,8 % à 17.058,62 millions d'euros, soit 17.665,672 millions d'euros. Ce montant est supérieur de 136,419 millions d'euros au montant inscrit dans la loi de finances pour 2001.

Au titre de la DGF 2001, l'Etat a donc une dette de 136,419 millions d'euros envers les communes, établissements publics de coopération intercommunale et départements qui perçoivent la DGF. Le

¹ Il convient de rappeler que les derniers chiffres publiés par l'INSEE en octobre 2002 font état, pour 2000 d'une croissance en volume de 4,2 %.

code général des collectivités territoriales prévoit que cette dette doit être remboursée l'année au cours de laquelle elle a été constatée.

2. L'application des règles d'indexation

L'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que la DGF augmente chaque année d'un indice composé du taux prévisionnel d'évolution des prix à la consommation (hors tabac) pour l'année à venir et de la moitié du taux de progression du produit intérieur brut (PIB) pour l'année en cours.

L'indice de la DGF pour 2003 est donc le suivant :

$$1,5 \text{ (prix 2003)} + \frac{1}{2} \text{ de } 1,2 \text{ (PIB 2002)} = + 2,1 \%$$

Cet indice est appliqué au montant « recalé » de la DGF de 2002. Le montant recalé de la DGF de 2002 est obtenu en appliquant au montant définitif de la DGF de 2001 (constaté par le comité des finances locales lors de sa réunion du mois de juillet 2002) l'indice de la DGF 2002 recalculé en tenant compte des derniers indice économiques connus.

Au mois de juillet 2002, l'estimation du gouvernement s'agissant de l'évolution des prix en 2002 n'était plus de 1,5 % (taux retenu en loi de finances pour 2002) mais de 1,7 %. L'estimation relative au taux de croissance du PIB en 2001 n'était plus de 2,3 % mais de 1,8 %. Par conséquent, alors que la DGF inscrite dans le projet de loi de finances pour 2002 avait été calculée à partir d'un indice s'établissant à 2,65 %, la DGF recalée est calculée en fonction d'un indice de 2,6 %.

Le taux de 2,6 % est appliquée au montant de la DGF définitive de 2001, qui s'établit à 17.655,672 millions d'euros, alors que, dans le projet de loi de finances pour 2002, le taux de 2,65 % avait été appliqué au montant ouvert en loi de finances pour 2001, qui s'élevait à 17.519,252 millions d'euros.

Recalage de la DGF 2002

(en millions d'euros)

	DGF en LFI 2002	DGF 2002 « recalée »
DGF 2001	17.519,252	17.655,672
Taux de croissance du PIB en 2001	2,3 %	1,8 %
Taux d'évolution des prix en 2002	1,5 %	1,7 %
Indice de la DGF 2002	2,65 %	2,6 %
Montant hors abondements de la DGF 2002	18.079,69	18.114.719

En 2003, la détermination du taux de progression de la DGF par rapport à l'année précédente nécessite une étape supplémentaire. En effet, les articles 42 et 46 de la loi de finances pour 2002 ont prévu l'incorporation dans la « base » de la DGF, c'est-à-dire dans le montant auquel est appliqué l'indice permettant de déterminer le montant de la DGF de l'année suivante, de deux majorations exceptionnelles dont la DGF a fait l'objet en 2002 :

- la première s'élève à 1,5 million d'euros et correspond à la compensation de la suppression de la prise en charge par l'Etat des frais d'Etat civil ;

- la deuxième s'établit à 309 millions d'euros et correspond à la fraction du financement des communautés d'agglomération auparavant prélevée sur les recettes de l'Etat et sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

Au total, le montant de la DGF pour 2003 résultant des règles d'indexation est obtenu de la manière suivante :

$$(18.114,719 + 1,5 + 309) \times 1,021 = \mathbf{18.812,162 \text{ millions d'euros.}}$$

Ce montant est supérieur de **2,294 %** au montant ouvert en loi de finances pour 2002 (18.079,69 + 1,5 + 309).

Le taux de 2,294 % n'est pas le taux d'indexation réel de la DGF car celui-ci dépend aussi du montant des abondements « extérieurs ». Ce taux est cependant très important car il s'applique à toutes les dotations dont la loi prévoit qu'elles évoluent « *comme la dotation globale de fonctionnement* ».

En 2002, le taux résultant des règles d'indexation de la DGF, et qui s'est appliqué à l'ensemble des dotations mentionnées ci-dessus, s'élevait à 4,07 %.

3. La pratique des abondements exceptionnels de la DGF

Depuis plusieurs années, le montant de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR) réparti entre les communes éligibles à ces dotations n'est pas celui qui résulte des règles de répartition de la DGF.

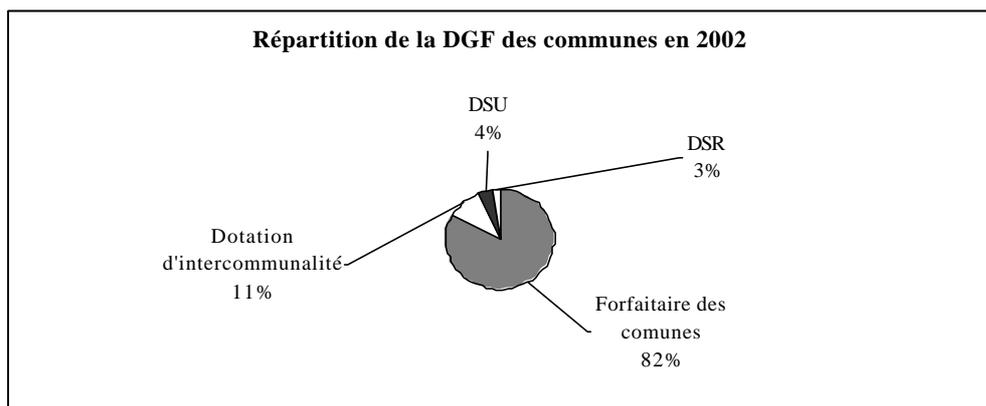
Depuis l'entrée en vigueur de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, la DSU et la DSR bénéficient des sommes provenant de la disparition progressive de la DGF de la région Ile-de-France.

Par ailleurs, depuis le début de l'application du contrat de croissance et de solidarité en 1999, les composantes de la DGF destinées aux communes défavorisées bénéficient de crédits exceptionnels.

L'article 59 de la loi de finances pour 1999 prévoyait que, pendant chacune des années d'application du contrat de croissance, la DSU serait majorée de 76,22 millions d'euros. Le gouvernement est allé au-delà et, pour les mêmes années, la DSU a bénéficié de majorations supplémentaires, dont le montant a varié entre 53 et 76 millions d'euros. La fraction « bourgs-centres » de la dotation de solidarité rurale a pour sa part été majorée chaque année de 22,87 millions d'euros. En 2002, la DSU et la DSR ont bénéficié de 144,82 millions d'euros supplémentaires.

Les sommes réparties au titre de la DGF en 2002 ont été les suivantes :

- DGF des départements : 3.053,915 millions d'euros ;
- Dotation forfaitaire des communes : 12.958,869 millions d'euros ;
- Dotation d'intercommunalité : 1.651,606 millions d'euros ;
- Dotation de solidarité urbaine : 592,522 millions d'euros ;
- Dotation de solidarité rurale : 400,087 millions d'euros.



4. Les abondements de la DSU et de la DSR prévus par le projet de loi de finances pour 2003

L'article 32 du présent projet de loi de finances prévoit :

- d'utiliser la fraction de la régularisation positive de la DGF revenant aux communes et aux EPCI pour financer la DSU et la DSR « bourgs-centres » en 2003.

- de majorer la DSU de 35 millions d'euros¹ et la fraction « bourgs-centres » de DSR de 4 millions d'euros.

A l'occasion de la première lecture au Sénat de la première partie du projet de loi de finances pour 2003, notre assemblée a, sur proposition de votre commission des finances et avec l'avis favorable du gouvernement, porté à 58 millions d'euros la majoration de la DSU et à 10,5 millions d'euros la majoration de la DSR « bourgs-centres », de façon à permettre à ces dotations de progresser de 5 % environ en 2003.

Afin de ne pas peser sur la variable d'ajustement de l'enveloppe normée, ces majorations ne sont pas prises en compte pour la calcul de l'enveloppe en 2003

Au cours de sa séance du 24 septembre 2002, le comité des finances locales ne s'est pas opposé au « recyclage » de la régularisation positive de la DGF 2001 pour le financement des dotations de solidarité en 2003, l'argument développé par les membres du gouvernement selon lequel il était plus utile de cibler cette enveloppe sur les dotations de solidarité que les « saupoudrer » sur l'ensemble des communes et EPCI qui perçoivent la DGF ayant convaincu les membres du comité.

Malgré des majorations, il ressort de cette analyse globale que le **montant de l'effort financier supplémentaire de l'Etat en faveur des dotations de solidarité diminue** dans le projet de loi de finances pour 2003 par rapport à 2002 :

- en 2002, le montant de la majoration dont a bénéficié la DSU s'élevait à 121,96 millions d'euros et celui de la majoration de la DSR « bourgs-centres » était de 22,86 millions d'euros, soit un total de **144,82 millions d'euros**.

- pour 2003, la majoration prévue pour la DSU s'élève à 35 millions d'euros et celle prévue pour la DSR s'établit à 4 millions d'euros, soit un total de **39 millions d'euros**.

¹ Dans la rédaction initiale du présent projet de loi de finances, la majoration proposée pour la DSU était de 33 millions d'euros. A l'occasion de son examen en première lecture de la première partie du présent projet de loi de finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par le gouvernement majorant la DSU de 2 millions d'euros, afin de tenir compte des conséquences du coût des dispositions de l'article 31 bis du présent projet de loi de finances.

Après l'adoption de l'amendement présenté par votre commission des finances, le montant des majorations est porté de 39 millions d'euros à 68,5 millions d'euros.

Cependant, le présent projet de loi de finances prévoit de **cibler sur les bénéficiaires de la DSU et de la fraction « bourgs-centres » de la DSR des sommes qui auraient dû être versées à un nombre plus important de collectivités :**

- l'article 32 réserve aux communes bénéficiaires de la DSU et de la DSR le bénéfice du versement par l'Etat de la fraction de la régularisation positive de la DGF de 2001, soit **100 millions d'euros**, la fraction de cette régularisation revenant aux départements (36 millions d'euros) leur étant versée dans les conditions de droit commun ;

- l'article 12 intègre dans la « base » du solde de la dotation d'aménagement de la DGF, que le comité des finances locales répartit entre la DSU et la DSR dans les conditions prévues par la loi, la compensation de la suppression du droit de licence sur les débits de boissons, dont le montant s'élève à **23 millions d'euros**.

Par ailleurs, au cours de sa séance du 22 octobre 2002, le comité des finances locales, comme il y est autorisé en application des dispositions de l'article L. 2334-26 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction issue de l'article 61 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, a décidé de prélever **5,5 millions d'euros** sur les reliquats constatés sur la dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI) pour les affecter à la dotation d'aménagement de la DGF, donc, le montant de la dotation d'intercommunalité étant indépendant du montant total de la dotation d'aménagement, à la DSU et à la DSR.

5. Le montant surprenant de la DGF 2003 inscrit dans le présent projet de loi de finances

Le montant du prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la DGF figurant à l'état A du projet de loi de finances pour 2003, qui s'établit à 18.872,162 millions d'euros se décompose de la manière suivante :

Répartition de l'augmentation de la DGF en 2003 entre l'application des règles légales d'indexation et les abondements « exceptionnels »

(en millions d'euros)

	DGF dans le LFI 2002	DGF dans le PLF 2003	2003/2002 en volume	2003/2002 en %
DGF résultant de l'indexation (et des abondements intégrés dans la base)	18.390,190	18.812,162	421,972	+ 2,29 %
Abondements PLF	144,82	37 + 23 *	- 84,82	- 59,57 %
Abondements après AN	144,82	39 + 23	- 82,82	- 57,2 %
Abondements après Sénat	144,82	68,5 + 23	- 53,32	- 36,8 %
Total PLF	18.535,01	18.872,162	337,052	+ 1,81 %
Total après AN	18.535,01	18.874,162	339,052	+ 1,83 %
Total après Sénat	18.535,01	18.903,662	368,652	+ 1,98 %

* La majoration de 23 millions d'euros ne constitue pas un effort financier supplémentaire de l'Etat mais l'affectation à la DGF de la compensation de la suppression d'un impôt local.

L'impact des abondements de la DSU et de la DSR sur le montant total de la DGF est très faible. En 2002, les abondements représentaient 0,8 % du montant total de la DGF inscrit dans la loi de finances. Dans le présent projet de loi de finances pour 2003, les abondements représentent 0,3 % du total.

On peut observer que le montant inscrit dans le présent projet de loi de finances ne tient pas compte :

- de la majoration de 2 millions d'euros adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale, ce qui est logique ;

- des 5,5 millions d'euros prélevés par le comité des finances locales sur la DSI, ce qui est également logique puisque ces crédits sont des reliquats ;

- des 100 millions d'euros prélevés sur la régularisation négative de la DGF 2001.

Le présent projet de loi de finances pour 2003 propose donc de majorer de 100 millions d'euros la DSU et la DSR, mais les crédits correspondants ne sont pas inscrits. Le gouvernement a indiqué à votre rapporteur général que la totalité des crédits correspondant à la régularisation de la DGF 2001 serait inscrite dans le projet de loi de finances rectificative pour 2002, comme c'est traditionnel s'agissant des régularisations positives, que les crédits destinés à être versés aux départements au titre de la régularisation seraient dans les conditions de droit commun, et que les 100 millions d'euros dont le présent article prévoit une utilisation dérogatoire seraient « reportés »¹ sur 2003.

¹ La DGF n'étant pas un chapitre budgétaire mais un prélèvement sur les recettes de l'Etat, il ne s'agira pas de reports au sens de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Les crédits seront

En tenant compte des différentes majorations prévues par le projet de loi de finances pour 2003 et inscrites soit dans ce texte soit dans le projet de loi de finances rectificative pour 2002, le montant de la DGF qui sera réparti en 2003 devrait s'établir à :

**18.872,162 (montant inscrit dans le projet de loi de finances) +
2 (majoration à l'Assemblée nationale) + 23 (majoration au Sénat) +
100 (régularisation 2001) + 5,5 (reliquats de DSI) =
19.002,662 millions d'euros.**

Au sein de cette enveloppe, 190,5 millions d'euros seront des majorations exceptionnelles, soit 1 % du montant total de la DGF.

6. L'évolution en 2003 des composantes de la DGF des communes

Le comité des finances locales étant compétent pour fixer le taux de progression de la dotation forfaitaire, les indexations de certaines composantes de la dotation d'intercommunalité et la répartition du solde de la dotation d'aménagement entre la DSU et la DSR, il est délicat de se risquer à établir des montants prévisionnels pour les différentes composantes de la DGF des communes en 2003.

Cependant, en application de la loi, la **dotation forfaitaire**, dont le montant s'établissait en 2002 à 12,9 milliards d'euros, devrait progresser en fonction d'un taux compris entre + 1,03 % et + 1,26 %.

Selon les estimations fournies par le gouvernement, la **dotation d'intercommunalité**, dont le montant en 2002 était de 1,6 milliard d'euros, devrait progresser de 173 millions d'euros en 2003.

Pour la **DSU et la DSR « bourgs-centres »**, les perspectives d'évolution en 2003 sont, depuis l'adoption par le Sénat de l'amendement présenté par votre commission des finances, de l'ordre de 5 % d'augmentation. En 2002, le montant de la DSU était de 592,7 millions d'euros et celui de la DSR « bourgs-centres » de 102,5 millions d'euros.

La DGF des **départements**, dont le montant en 2002 était de 3.053 millions d'euros, progressera de 2,29 % en 2003.

B. LES BÉNÉFICIAIRES DES DOTATIONS DE SOLIDARITÉ

En 2002, 692 communes de plus de 10.000 habitants, représentant 22,7 millions d'habitants, ont été éligibles à la dotation de solidarité urbaine, soit 75 % des 923 communes de plus de 10.000 habitants que compte notre pays. La dotation moyenne par habitant s'élève à 24,17 euros, la dotation la plus élevée s'établissant à 102,86 euros par habitant et la plus faible à 4,48 euros par habitant.

104 communes dont la population est comprise entre 5.000 et 10.000 habitants, représentant 732.957 habitants, ont perçu la DSU en 2002.

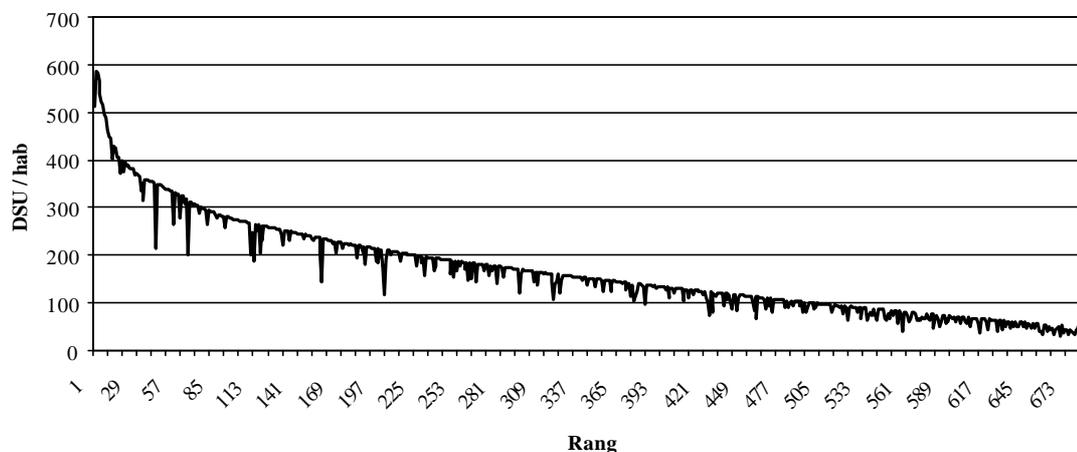
4.036 communes, représentant 10,4 millions d'habitants, ont bénéficié de la fraction « bourgs-centres » de la dotation de solidarité rurale tandis que 33.718 communes, regroupant 33,6 millions d'habitants, percevaient la fraction « péréquation » de cette dotation.

La DSU et la DSR sont souvent considérées comme ayant des critères d'éligibilité trop large, ce qui conduirait à du « saupoudrage ». Il est légitime de s'interroger sur le caractère véritablement péréquateur de la DSR « péréquation », dès lors que plus de 33.000 communes en bénéficient. De même, il est toujours surprenant de constater que les trois quarts des communes de plus de 10.000 habitants perçoivent la DSU.

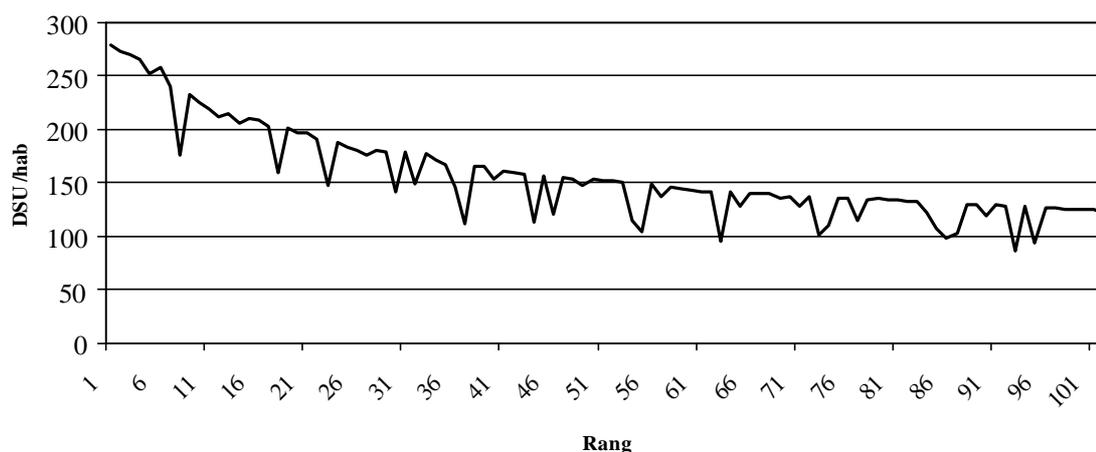
Les graphiques ci-dessous conduisent à nuancer ce diagnostic. Il apparaît en effet que, si un nombre important de communes perçoit la DSU, les montants par habitant des attributions par habitant versée à chacune de ces communes ne sont pas identiques, et dépendent d'une part de leur rang de classement au titre de l'indice synthétique des ressources et des charges défini à l'article L. 2334-17 du code général des collectivités territoriales et, d'autre part, du jeu du coefficient de pondération mentionné à l'article L. 2334-18-2 du code général des collectivités territoriales, en application duquel l'attribution par habitant d'une commune est d'autant plus revalorisée que son rang de classement à l'indice synthétique est élevé.

Il en ressort que la DSU est une dotation extrêmement progressive, dont le montant est très élevé dans les communes considérées comme les plus défavorisées au regard des critères de l'indice synthétique (potentiel fiscal, nombre de logements sociaux, bénéficiaires d'aides au logement, revenu moyen par habitant), et dont le montant s'apparente à un petit « complément » de DGF dans les communes les moins bien classées.

DSU /hab en fonction du rang - Communes de plus de 10 000 hab. - EN FRANCS



DSU /hab en fonction du rang - Communes de 5 à 10 000 hab. - EN FRANCS



C. LE FINANCEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ

En 2002, la dotation d'intercommunalité a représenté environ 11 % du montant total de la DGF répartie au profit des communes et des établissements publics de coopération intercommunale. Sa part était de 6,1 % en 1999.

Alors que le montant total de la DGF inscrit dans la loi de finances a cru de 10,7 % entre 1999 et 2002, le montant de la dotation d'intercommunalité a connu une progression de près de 100 % au cours des mêmes années, passant de 854 millions d'euros à 1.651 millions d'euros.

La dotation d'intercommunalité en 2001 et en 2002

	Population regroupée (en millions d'habitants)		Dotation d'intercommunalité (en millions d'euros)		Dotation moyenne par habitant (en euros par habitants)		Part dans la population totale (en %)		Part dans le total de la dotation d'intercommunalité (en %)	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Communautés de communes à fiscalité additionnelle et districts	16,50	14,77	269,29	262,68	16,13	16,13	40,9	31,4	19,6	15,91
Communautés de communes à taxe professionnelle unique	5,52	8,92	138,25	218,18	19,7 ou 27	19,7 ou 27,4	13,7	19,0	10,0	13,21
Total communautés de communes et districts	22,02	23,70	407,54	480,86			54,6	50,4	29,6	29,12
Syndicats d'agglomération nouvelle	0,63	0,68	29,73	30,33	42,27	42,27	1,6	1,4	2,2	1,84
Communautés urbaines à fiscalité additionnelle	3,18	1,54	247,88	115,98	69,65	75,54	7,9	3,3	18,0	7,02
Communautés urbaines à taxe professionnelle unique	3,02	4,72	241,27	382,80	69,65	81,06	7,5	10,0	17,5	23,18
Total communautés urbaines	6,19	6,26	489,14	498,77			15,4	13,3	35,6	30,20
Communautés d'agglomération	11,49	16,38	449,42	641,50	38,57	39,15	28,5	34,8	32,7	38,84
Total	40,34	47,01	1 375,84	1 651,47			100,0	100,0	100,0	100,00

Le tableau ci-dessus compare la répartition des différentes enveloppes qui composent la dotation d'intercommunalité à la population regroupée au sein des catégories d'EPCI correspondantes.

Il ressort que, en 2002, la catégorie des communautés d'agglomération est celle pour laquelle l'adéquation entre les sommes attribuées et la population regroupée est la meilleure (38,8 % des crédits pour 34,8 % de la population).

Pour les communautés de communes, la part des crédits reçus est environ deux fois inférieure à celle de la population regroupée, tandis que les proportions inverses sont constatées pour les communautés urbaines.

Le tableau ci-dessous met en évidence l'augmentation rapide depuis 1999 du nombre d'EPCI ayant opté pour le régime fiscale de la taxe professionnelle unique, qui représentaient 6 % du total en 1999 et 34 % du total en 2002, alors que le nombre total d'EPCI a progressé de 29,5 % sur la période.

Evolution du nombre d'EPCI selon leur régime fiscal depuis 1993

Au 1 ^{er} janvier	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
CU sans TPU	9	9	9	10	11	12	12	10	7	4
CU 0 TPU	---	---	---	---	---	---	---	2	7	10
CA (TPU)	---	---	---	---	---	---	---	50	90	120
CC sans TPU	185	528	723	854	1.044	1.166	1.251	1.264	1.325	1.427
CC à TPU	8	25	33	40	61	76	96	227	403	605
SAN (TPU)	9	9	9	9	9	9	9	9	8	8
Districts sans TPU	251	289	322	316	314	308	303	264	157	---
Districts à TPU	1	1	2	2	2	2	2	17	3	---
CV (TPU)	3	4	4	4	5	5	5	1	---	---
Total EPCI à TPU	21	39	48	55	77	92	112	306	511	743
Total	466	865	1.102	1.235	1.446	1.578	1.678	1.844	2.000	2.174

Source : *Gestion locale.*

V. L'ENVELOPPE NORMÉE ET SA VARIABLE D'AJUSTEMENT

A. LES PRINCIPES DU « CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ »

Depuis 1996, une partie des relations financières entre l'Etat et les collectivités est régie par un mécanisme dit de « **l'enveloppe normée** ». Il s'agit de regrouper une partie des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales dans un ensemble plus vaste et d'appliquer à cet ensemble une norme de progression.

Les dotations comprises dans l'enveloppe évoluent en fonction d'indexations prévues par la loi, sauf une. Le montant de cette dernière dotation, dite « variable d'ajustement » est déterminé par la différence entre le montant total de l'enveloppe et la somme des dotations indexées qui la composent.

L'objectif de l'enveloppe normée est de permettre une maîtrise de l'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales en fixant une norme globale de progression et en désignant une variable d'ajustement, grâce à laquelle une augmentation du montant des dotations indexées plus rapide que le taux d'évolution de l'ensemble est sans conséquence pour le budget de l'Etat.

Initialement, l'objectif était également de permettre aux collectivités locales d'avoir une vision pluriannuelle de l'évolution des concours qu'elles reçoivent de l'Etat en fixant la norme de progression de manière pluriannuelle. Ainsi, les années 1996-1998 ont été marquées par l'application du « pacte de stabilité », dont les règles étaient définies par la loi

de finances pour 1996, et les années 1999-2001 par celle du « contrat de croissance et de solidarité », dont les règles étaient définies par la loi de finances pour 1999.

Depuis deux ans, les règles d'évolution de l'enveloppe normée sont définies de manière annuelle, la loi de finances pour 2002 ayant reconduit pour un an les dispositions applicables en 2001 et le projet de loi de finances pour 2003 reconduisant pour un an les règles applicables en 2002.

La norme de progression de l'enveloppe normée s'applique à une part décroissante des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales (59 % dans le loi de finances pour 1999 contre 53 % dans le projet de loi de finances pour 2003). Les concours financiers de l'Etat qui ne sont pas compris dans le champ de l'enveloppe normée sont le FCTVA, le produit des amendes de police, les compensations d'exonérations fiscales (sauf la DCTP) et les dégrèvements d'impôts locaux.

En outre, le périmètre de l'enveloppe normée ne comprend pas la totalité du montant des dotations qui la composent. Ainsi, les abondements exceptionnels de la DGF en sont exclus, de même que la fraction du prélèvement sur les recettes de l'Etat correspondant au produit de la fiscalité locale de France Télécom et de la Poste, les majorations exceptionnelles dont bénéficie le FNP depuis plusieurs années, les ajustements à la baisse du montant de la dotation spéciale instituteurs, la fraction de la DCTP correspondant à la REI et à la compensation des conséquences de l'arrêt du Conseil d'Etat *Commune de Pantin* et les mesures nouvelles majorant le montant de la DGD (par exemple, en 2003, l'intégration dans la « DGD formation professionnelle » du coût des primes d'apprentissage).

Dans le projet de loi de finances pour 2003, le montant de la DGE des communes retenu pour calculer l'enveloppe normée (428 millions d'euros) est supérieur de 15 millions d'euros au montant inscrit dans les documents budgétaires afin de neutraliser les conséquences du prélèvement de 15 millions d'euros sur la DGE des communes pour financer le fonds d'aide à l'investissement des SDIS.

Enfin, s'agissant des dotations d'équipement, l'enveloppe normée est calculée en tenant compte des autorisations de programme inscrites dans le projet de loi de finances, et non des crédits de paiement qui pourtant sont ceux qui ont un impact le solde budgétaire. Alors que les autres « sources de complication » du mode de calcul de l'enveloppe normée sont destinées à préserver le montant de la variable d'ajustement, la prise en compte des autorisations de programme, dont le montant est généralement supérieur à celui des crédits de paiement, est pénalisant pour la variable d'ajustement. L'article 57 de la loi de finances pour 1999 relatif au contrat de croissance et de solidarité ne précise pas que l'enveloppe normée est calculée en tenant compte des autorisations de programme plutôt que des crédits de paiement.

B. L'INDEXATION EN 2003 DU « CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ »

L'article 29 du projet de loi de finances propose de **reconduire en 2003 le mode de calcul de l'évolution de l'enveloppe normée retenu en 2002 (qui était déjà identique à celui de 2001)**. Il s'agit d'appliquer au montant de l'enveloppe de 2002 (recalculée pour tenir compte des ajustements intervenus en 2002 et qui n'avaient pas été pris en compte pour le calcul de l'enveloppe 2002) un taux d'évolution composé de l'évolution prévisionnelle des **prix** pour l'année à venir et **le tiers du taux de croissance du PIB** pour l'année en cours soit, pour 2003 :

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

La même formule (prise en compte de 33 % du taux de croissance du PIB) produit, en 2003, un résultat différent, et inférieur, aux résultats obtenus en 2002 et 2001¹ (respectivement 2,259 % et 2,322 %). Le tableau ci-après retrace l'évolution de l'enveloppe normée en 2003 :

Evolution de l'enveloppe normée en 2003

(en milliers euros)

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

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

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

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

¹ Ce constat permet de nuancer l'efficacité en matière de prévisibilité pour les élus locaux de l'évolution de leurs dotations d'un mécanisme de type « enveloppe normée ».

C. LES CONSÉQUENCES SUR LA VARIABLE D'AJUSTEMENT

La variable d'ajustement de l'enveloppe normée est la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP). Son montant prévu pour 2003 s'établit à 1.587,7 millions d'euros. En 1995, son montant était de 2.918 millions d'euros. La réduction de 45 % en huit ans du montant de la DCTP s'explique par le fait que, entre 1996 et 2003, l'ajustement de l'enveloppe normée a toujours été à la baisse.

Entre 2003 et 2002, la baisse enregistrée est de 3,4 %.

La DCTP n'est pas comprise en totalité dans le champ de l'enveloppe normée. En application des règles d'indexation de l'enveloppe normée, la fraction de la DCTP comprise dans le champ de l'enveloppe diminue de 3 % en 2003. Sa fraction relative à la « réduction pour embauche et investissement » (REI) est exclue du champ de l'enveloppe normée, mais son montant est également en diminution car la loi de finances pour 1999 a supprimé la REI en contrepartie de la suppression de la part « salaires » de l'assiette de la taxe professionnelle.

En application des dispositions de l'article 19 de la loi de finances pour 2002, la DCTP est majorée, entre 2002 et 2005, de sommes permettant de compenser partiellement aux collectivités locales le manque à gagner mis à jour par l'arrêt du Conseil d'Etat *Commune de Pantin*. Les sommes correspondantes s'élevaient en 2002 à 80 millions d'euros pour la compensation correspondant à la fraction « abattement de 16 % sur les bases de la taxe professionnelle » et à 23 millions d'euros pour la fraction correspondant à la REI. En 2003, ces montants s'élèvent dans les deux cas à 45 millions d'euros.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de la DCTP entre 2002 et 2003 :

Evolution de la DCTP entre 2002 et 2003

(en millions d'euros)

	2002	2003	03/02 en %	03/02 en vol.
DCTP "Enveloppe normée"	1463	1419	-3,0%	-44
Réduction pour embauche et investissement	78	80	2,6%	2
Volet "abattement de 16%" de la compensation "Pantin"	80	44	-45,0%	-36
Volet REI de la compensation "Pantin"	23	44	91,3%	21
DCTP totale	1643	1587	-3,4%	-56

D. LES DISPOSITIONS NON RECONDUITES

Le contrat de croissance et de solidarité issu de la loi de finances pour 1999 ne se limitait pas à la seule détermination des règles d'indexation de l'enveloppe normée. Le « paquet global » comprenait aussi :

- le plafonnement à 50 % des baisses de DCTP enregistrées par les collectivités éligibles à la DSU, la DSR, la dotation de fonctionnement minimale des départements et au fonds de correction des déséquilibres régionaux (article 57) ;

- la compensation intégrale par le FNPTP des baisses de DCTP enregistrées par les communes éligibles à la DSU et à la fraction « bourg-centres » de la DSR et d'une partie des baisses enregistrées par les EPCI comprenant de telles communes (article 58) ;

- une majoration de 22,8 millions d'euros de la dotation de l'Etat au FNP pour compenser les effets négatifs sur les ressources de ce fonds des dispositions de l'article 58 (article 129) ;

- une majoration annuelle de 76,2 millions d'euros de la DSU (article 59) ;

En 2002, la compensation des baisses de la DCTP enregistrées entre 2001 et 2002 n'avait pas été reconduite. En 2003, seule la majoration du FNP est reconduite.

E. LES AUTRES DOTATIONS COMPOSANT L'ENVELOPPE NORMÉE

Les différentes parties du présent rapport ont permis d'évoquer les conditions dans lesquelles évolueront les principales dotations composant l'enveloppe normée. Il convient de préciser que :

- dans le projet de loi de finances pour 2003, le montant du prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la **dotation spéciale pour le logement des instituteurs** diminue de 13,8 %, pour s'établir à 253 millions d'euros, cette baisse résultant de l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs d'école ;

- le montant de la **dotation élu local** progresse de 2,29 %, en application de l'indexation sur le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement, et s'élève à 46,3 millions d'euros.

F. LES DOTATIONS « HORS ENVELOPPE »

Deux dotations de l'Etat aux collectivités locales restent en dehors du champ de l'enveloppe normée car leur montant ne résulte pas de l'application d'un taux d'indexation prévu par la loi mais d'un montant constaté a posteriori. Les montants inscrits dans les projets de loi de finances constituent donc de simples évaluations :

- **le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)** : le montant inscrit à l'état A pour le prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre du FCTVA s'établit dans le projet de loi de finances s'établit à 3.466 millions d'euros, soit 0,8 % de plus que dans la loi de finances pour 2002. Ce taux de progression est le même que celui constaté l'année dernière. Il contraste avec le taux de progression enregistré dans la loi de finances pour 2001, qui s'établissait à 7,7 %.

La réduction du rythme de progression du montant du FCTVA peut s'expliquer à la fois par une moindre dynamique de l'investissement local en 2000 et 2001, mais aussi par la baisse du taux des remboursements issue de la modification de l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales à laquelle a procédé l'article 13 de la loi de finances rectificative pour 2000 du 13 juillet 2000 ;

- **le produit des amendes de police relative à la circulation routière** : le projet de loi de finances pour 2003 fixe à 368 millions d'euros le montant du prélèvement sur les recettes de l'Etat, contre 317 millions d'euros en 2002 soit, selon les indications fournies par le ministère de l'intérieur, *« une augmentation de 16 % correspondant à un effet de « rattrapage » après une année 2002 marquée par la loi d'amnistie »*.

Au cours de l'examen par le Sénat de la première partie du présent projet de loi de finances, et à l'occasion de la discussion d'un amendement présenté par notre collègue Didier Boulaud, le ministre du budget a donné son accord pour que le projet de loi de finances rectificative pour 2002 contienne une disposition permettant de « sortir » de la mécanique de la répartition du produit des amendes de police celles correspondant à des contraventions émises par les agents de polices municipales, qui seraient directement perçus par les communes.

VI. LES RESSOURCES CONSACRÉES À LA PÉRÉQUATION

A. L'EFFORT GLOBAL EN FAVEUR DE LA PÉRÉQUATION

Au sein des dotations de l'Etat, **la part des crédits ayant une vocation principalement péréquatrice plafonne à moins de 15 % du total, illustrant ainsi à la fois les défauts du système actuel et sa complexité.**

Par exemple, les crédits du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, ne sont pas considérés (à l'exception de ceux servant à compenser une partie des baisses de DCTP enregistrées par certaines collectivités) par le gouvernement comme des crédits à vocation péréquatrice.

Le principal concours de l'Etat à vocation péréquatrice est la dotation d'intercommunalité, dont 85 % du montant est réparti en tenant compte du potentiel fiscal.

Evolution des crédits de la péréquation entre 2001 et 2002

(en millions d'euros)

	2001	2002	Evolution en %
Dotation de solidarité urbaine	575,2	592,7	3%
Dotation de solidarité rurale	376,9	400,1	6%
Dotation de fonctionnement minimale des départements	144,7	153,3	6%
Part "potentiel fiscal" de la dotation de péréquation des départements	565,9	587,2	4%
Fonds national de péréquation	603,6	575,9	-5%
DGF des structures intercommunales	1 375,8	1 651,6	20%
Dispositif de compensation/modulation par le FNPTP des pertes de DCTP	188,1	188,1	0%
Total	3 830,2	4 148,8	8%
Montant total des dotations de l'Etat aux collectivités locales	31 035,1	33 157,9	7%
Part (en %) des crédits de la péréquation dans le total des dotations de l'Etat	12,3	12,5	

Source : ministère de l'intérieur

B. LES FONDS NATIONAUX DE PÉREQUATION

1. Présentation consolidée des ressources et des charges du FNPTP et du FNP

Depuis plusieurs années, votre commission des finances présente de manière consolidée les recettes et les dépenses du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) et du fonds national de péréquation (FNP), compte tenu de leur objet proche et des liens financiers qui les unissent (la principale ressource du FNP est le « solde » du FNPTP). Votre rapporteur spécial se réjouit de constater que cette présentation est désormais retenue par son homologue à l'Assemblée nationale.

En ressources, l'année 2002 a marqué un réel retournement de tendance pour les fonds, puisque l'évolution « spontanée » de leurs ressources s'est effectuée à la baisse :

- les recettes provenant de la fiscalité locale de France Télécom ont diminué du fait des changements intervenus dans l'organisation interne de cette entreprise, qui s'est filialisée, les filiales étant soumises à la taxe professionnelle dans les conditions de droit commun ;

- les recettes provenant de la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle ont diminué du fait de la disparition progressive de la fraction

de l'assiette de cet impôt assise sur les salaires. Contrairement aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, le FNPTP n'est pas compensé des conséquences de cette baisse ;

- les dotations de l'Etat au FNPTP et au FNP ont baissé en raison de l'application d'un taux d'indexation négatif.

Entre 2001 et 2002, les ressources globales des fonds ont baissé de 5,7 %.

En dépenses, les effets de la baisse des ressources ont été atténués en 2002 par le fait que la loi prévoit que le FNPTP ne compense pas les exonérations de taxe professionnelle dans les zones franches urbaines lorsque le produit de la taxe professionnelle de France Télécom diminue, et par le fait que l'abondement de 22,8 millions d'euros de la DSR n'a pas été financé par le fonds mais par un apport budgétaire de l'Etat. Par ailleurs, le coût pour le FNPTP de la compensation de certaines pertes de DCTP a été stabilisé, même si cette dépense supplémentaire de 188 millions d'euros, supportée depuis 1999, n'a été compensée, comme les années précédentes, qu'à hauteur de 22,8 millions d'euros par le biais d'une majoration de la dotation de l'Etat au FNP¹.

Malgré tout, en 2002, les sommes consacrées à l'élément le plus péréquisiteur des dépenses des fonds, le versement par le FNP d'attributions aux communes rurales dont le potentiel fiscal est faible et dont l'effort fiscal est élevé, a diminué de 4,6 %.

¹ On peut noter cependant que le coût de la compensation des pertes de DCTP pèse sur les sommes destinées au financement de la « part principale » du FNP, alors que la majoration de la dotation de l'Etat porte sur la part « majoration » du fonds.

Ressources									Dépenses												
	1999	2000	2001	2002	% 00/99	% 01/00	% 02/01	% 02/99	00/99 en M€	01/00 en M€	02/01 en M€	02/99 en M€	1999	2000	2001	2002	% 00/99	% 01/00	% 02/01	% 02/99	
France Télécom et la Poste (FNPTP)	264,3	316,5	338,0	287,0	19,8%	6,8%	-15,1%	8,6%	52,28	21,44	-50,99	22,73	Compensation des exo de TP dans les ZFU-ZRU (FNPTP)	60,6	52,3	21,4	-	-13,7%	-59,0%	-100,0%	-100,0%
Cotisation de péréquation (FNPTP)	348,1	352,2	355,2	347,8	1,2%	0,9%	-2,1%	-0,1%	4,05	3,04	-7,41	-0,32	Abondement de la DSR (FNPTP)		22,9	22,9	-		0,0%	-100,0%	
1ère dotation de l'Etat au FNPTP	143,1	143,1	150,1	148,4	0,0%	4,9%	-1,1%	3,7%	-0,05	6,99	-1,66	5,28	DDR (FNPTP)	116,7	113,3	119,7	118,1	-2,9%	5,7%	-1,3%	1,2%
2ème dotation de l'Etat au FNPTP	108,4	108,3	113,6	112,4	0,0%	4,9%	-1,1%	3,7%	-0,04	5,30	-1,26	4,00	Compensation des pertes de bases de TP (FNPTP)	144,7	139,7	132,0	145,8	-3,4%	-5,5%	10,4%	0,8%
Dotation au FNP	103,3	103,2	108,3	107,1	0,0%	4,9%	-1,1%	3,7%	-0,04	5,05	-1,20	3,81	Compensation des pertes de DCTP (FNPTP)	86,9	136,1	188,1	188,1	56,6%	38,2%	0,0%	116,5%
Majoration FNP (LFI 99)	22,9	22,9	22,9	22,9	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,00	0,00	0,00	0,00	Soutien des communes qui connaissent des difficultés financières en raison d'une perte de base (FNPTP)	0,5	0,5	0,5	0,3	0,0%	0,0%	-33,9%	-33,9%
												0,00	Réserve (FNPTP)	2,3	1,5	1,5	0,8	-33,6%	0,0%	-49,9%	-66,7%
												0,00	Compensation des exo de TP dans les ZRR (FNP)	6,0	8,9	11,0	12,4	47,9%	23,2%	13,4%	106,6%
												0,00	FNP outre-mer	15,5	17,0	17,6	19,1	9,6%	3,5%	8,2%	22,7%
												0,00	Dotation aux communes dont le potentiel fiscal est faible et l'effort fiscal important (FNP part principale communes et majoration métropole)	551,4	550,4	571,6	545,4	-0,2%	3,8%	-4,6%	-1,1%
												0,00	Dotation aux FDPTP (FNP)	7,1	5,3	3,5	-	-25,0%	-33,4%	-100,0%	-100,0%
Total ressources	990,0	1,046,2	1,088,0	1,025,5	5,7%	4,0%	-5,7%	3,6%	56,20	41,82	-62,53	35,49	Total dépenses	991,5	1,047,8	1,089,7	1,029,9	5,7%	4,0%	-5,5%	3,9%

Dans le projet de loi de finances pour 2003, les dotations de l'Etat au FNPTP (260,7 millions d'euros) et au FNP (107,8 millions d'euros) enregistrent une nouvelle baisse de 0,66 %. Le prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du FNPTP, qui englobe les dotations de l'Etat et les sommes représentatives de la fiscalité locale de France Télécom) diminue de 0,1 %. Le produit de la cotisation de péréquation en 2002, dont une fraction alimentera le FNPTP en 2003, n'est pas encore connu.

La rédaction initiale du projet de loi de finances pour 2003 prévoyait de ne pas reconduire la majoration de 22,8 millions d'euros de la dotation de l'Etat au FNP, ce qui aurait provoqué une baisse de 18 % de cette dotation. A l'initiative de la commission des finances de l'Assemblée nationale, cette majoration a été préservée.

2. La répartition du produit de la cotisation de péréquation entre le budget de l'Etat et le FNPTP

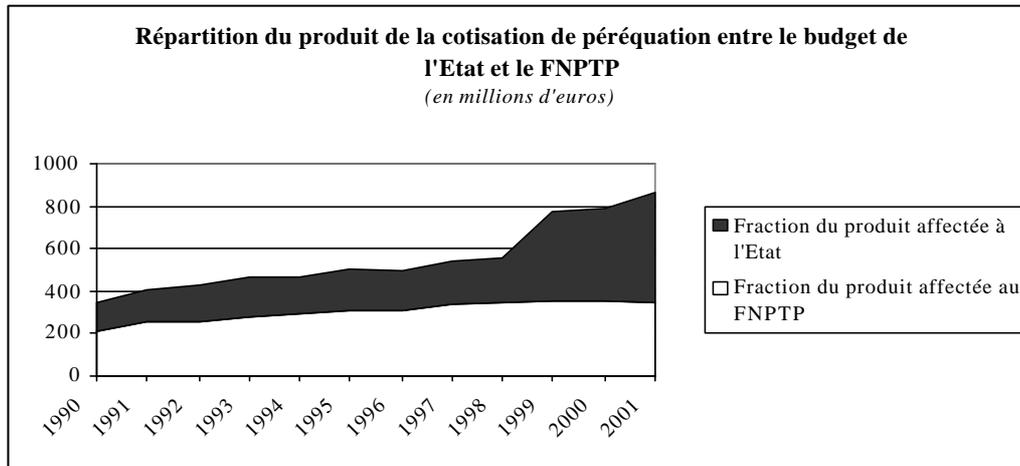
La cotisation de péréquation de taxe professionnelle a été créée par la loi du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale. L'article 1648 D du code général des impôts prévoit qu'elle est « *à la charge des établissements situés dans les communes où le taux global de cette taxe 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.

En 2001, dernière année connue, le produit de la cotisation de péréquation a bénéficié au budget de l'Etat à hauteur de 516 millions d'euros et au FNPTP pour 348 millions d'euros.



3. L'évolution de la contribution de la Poste et de France Télécom

En application des dispositions de l'article 13 du projet de loi de finances pour 2003 relatif à la normalisation du régime de la fiscalité locale de France Télécom, le FNPTP ne sera désormais plus alimenté par une fraction du produit de la fiscalité acquittée par cette entreprise, mais une majoration du montant du prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du fonds.

La compensation, dont le montant s'établit à 271 millions d'euros pour 2003, n'est prévue que pour une seule année, mais le ministre du budget s'est engagée lors de la discussion de cet article au Sénat à préserver les ressources du FNPTP les années suivantes.

4. La dotation de développement rural

La dotation de développement rural (DDR) est une dotation d'équipement aux collectivités locales, dont le bénéfice est depuis l'entrée en vigueur de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, réservé aux établissements publics de coopération intercommunale, qui fonctionne selon des modalités proches de celles de la dotation globale d'équipement des communes.

Cette dotation présente la particularité d'être régie par des dispositions qui ne figurent pas dans le code général des collectivités territoriales mais dans le code général des impôts. Elle se singularise également en ce qu'elle constitue une composante du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), et ce bien que son objet n'ait aucun rapport avec la péréquation de la taxe professionnelle.

La DDR constitue même la première fraction du FNPTP, et les dispositions qui la régissent sont celles du 1° du I de l'article 1648 B du code général des impôts. Le 2° du même article dispose que les ressources de la DDR ne peuvent être supérieures à 10 % des ressources totales du FNPTP au titre d'une année.

La DDR connaît des problèmes de consommation de ses crédits. En 2000, 141,3 millions d'euros étaient disponibles, dont 30,5 millions d'euros au titre de reports de l'année précédente, et seuls 79 % des crédits disponibles ont été consommés.

En 2001, 153,3 millions d'euros étaient disponibles¹, dont 38 millions d'euros au titre de report de l'année précédente, et 73,4 % des crédits ont été consommés.

Compte tenu de l'importance des reports constatés, la diminution de 1,3 % entre 2001 et 2002 du montant accordé à la DDR par le comité des finances locales, qui s'établissait à 118,1 millions d'euros, est sans conséquence pour les établissements publics de coopération intercommunale bénéficiaires de ces crédits.

¹ Ce montant ne prend pas en compte les crédits délégués au département du Rhône, la préfecture de ce département ayant réuni en 2002 sa commission pour l'attribution de la DDR de 2001.

ARTICLE 72

Création d'un fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)

Commentaire : le présent article a pour objet de créer un fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours, doté de 45 millions d'euros, les crédits de ce fonds servant à financer, selon des modalités fixées par décret, les projets sélectionnés par une autorité déterminée par décret, après avis d'une commission dont la composition n'est pas précisée.

I. LA SITUATION ACTUELLE

A. L'AUGMENTATION RAPIDE DU MONTANT DES CONTRIBUTIONS DES COLLECTIVITÉS LOCALES AU FINANCEMENT DES SDIS

Les conséquences financières sur les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale de la mise en œuvre des dispositions de la loi du 3 mai 1996 relative à la départementalisation des services d'incendie et de secours et des textes d'application pris par le ministère de l'intérieur sont connues. Elles ont été rappelées par votre rapporteur dans son rapport pour avis au nom de la commission des finances sur le projet de loi relatif à la démocratie de proximité examiné par notre assemblée au mois de janvier 2002.

Elles ont abouti à l'inscription dans la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité de dispositions, largement inspirées des préconisations de votre commission, tendant à rationaliser la gestion des services départementaux d'incendie et de secours et à éviter l'asphyxie financière des communes, qui ont principalement supporté l'augmentation des coûts des SDIS depuis 1997, en transférant aux conseils généraux, à compter de 2003, la charge de la totalité de l'augmentation des contributions au financement des SDIS demandées aux collectivités locales.

Evolution du montant des contributions des collectivités locales au financement des SDIS

(en millions d'euros)

	1997	2000	2001	2002	02/01 en vol.	02/01 en %	02/97 en vol.	02/97 en %
Contributions des conseils généraux	611	894	992	1 147	155	16%	536	88%
Contributions des communes et des EPCI	407	1 167	1 418	1 535	117	8%	1 128	277%
Total des contributions des collectivités locales	1 018	2 061	2 410	2 682	272	11%	1 664	163%

L'augmentation du coût des SDIS de 1,6 milliard d'euros depuis 1997 (soit une progression de 163 %) est principalement due à celle des dépenses de personnel. Cette charge croissante s'est traduite par l'éviction d'une partie des dépenses d'investissement nécessaires.

B. 2000-2002 : L'EXPÉRIENCE DE LA DGE DES SDIS

Lors de l'examen par le Sénat de la loi du 28 décembre 1999 modifiant le code général des collectivités territoriales, le gouvernement avait accédé à une demande formulée, au nom de votre commission des finances, par votre rapporteur et tendant à accorder aux SDIS une fraction des crédits de la dotation globale d'équipement (DGE) afin de soutenir leur effort d'investissement.

Les crédits dégagés par le gouvernement se sont élevés à 45,73 millions d'euros en 2000, 2001 et 2002 et ont été inscrits à l'article 30 du chapitre 67-52 du budget du ministère de l'intérieur (qui regroupe les crédits de la première part de la DGE des départements).

Malgré les réserves émises par votre commission des finances, la DGE des SDIS a été financée par prélèvement sur la DGE des communes, à hauteur de 30,49 millions d'euros par an pour les reliquats de l'ancienne première part de la DGE des communes (supprimée en 1996 mais au titre laquelle un volume important d'autorisations de programme était reporté d'année en année) et à hauteur de 15,24 millions d'euros par an pour les crédits de la deuxième part de la DGE des communes.

La répartition des crédits de la DGE des SDIS a été réalisée selon les modalités applicables à la DGE des départements et héritées des lois de décentralisation, c'est-à-dire par application aux investissements réalisés par les SDIS d'un taux de concours. De cette façon, la liberté de choix des investissements subventionnés relevait entièrement des SDIS, l'Etat se contentait de subventionner ces projets à hauteur du taux de concours fixé chaque année.

Le taux de concours appliqué aux investissements réalisés au titre d'un exercice était déterminé en rapportant le montant total des crédits disponibles au montant actualisé des dépenses réelles d'investissements réalisées au cours du dernier exercice connu.

Entre 2000 et 2002, la baisse du taux de concours a été continue et importante. Ce taux est passé de 19,17 % en 2000 à 15,73 % en 2001 et à 6 % en 2002. **La baisse du taux de concours est révélatrice de deux phénomènes : d'une part, la croissance des investissements réalisés par les SDIS ; d'autre part, le décalage entre les dépenses mises à la charge des SDIS (supportée presque en totalité par les budgets locaux) et le montant de la participation de l'Etat au financement de la sécurité civile .**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA CRÉATION D'UN FONDS DOTÉ DE 45 MILLIONS D'EUROS

Le **I** du présent article propose, d'une part, de remplacer la DGE des SDIS par un « fonds d'aide à l'investissement des SDIS » et, d'autre part, de doter ce fonds de 45 millions d'euros.

La somme de 45 millions d'euros correspond aux sommes prélevées antérieurement sur la DGE des communes. Le prélèvement de 15 millions d'euros sur la deuxième part de la DGE étant reconduit, on peut considérer que seulement **les deux tiers de la dotation du fonds constituent des moyens nouveaux dégagés par l'Etat.**

Le présent article ne prévoit pas les modalités d'indexation de cette dotation et ne précise pas non plus que la dotation de 45 millions d'euros est la dotation de l'année 2003.

Par conséquent, le présent article n'impose pas que les lois de finances reconduisent chaque année la dotation du fonds d'aide à l'investissement des SDIS.

B. LE REMPLACEMENT D'UN SYSTÈME DE DOTATION GLOBALE PAR UN SYSTÈME DE SUBVENTIONS

Le **II** du présent article dispose qu' « *un décret fixe la liste des différentes catégories d'opérations prioritaires pouvant bénéficier des subventions du fonds (...), [et] les fourchettes de taux de subventions applicables à chacune d'elles* ».

Il ressort de cette rédaction que les règles régissant le fonds d'aide à l'investissement des SDIS s'écartent de l'esprit décentralisateur de la DGE des départements et relèvent de la logique plus jacobine du versement de subventions, sur le modèle de la DGE des communes.

Le dispositif proposé est cependant plus jacobin que celui de la DGE des communes car, pour cette dernière, l'article L. 2334-35 du code général des collectivités territoriales dispose que c'est une commission « *instituée auprès du représentant de l'Etat* » mais composée de représentants des communes et des EPCI qui fixe chaque année la liste des opérations prioritaires et, dans les limites fixées par décret en Conseil d'Etat, les taux maxima et minima de subventions applicables à chacune d'elle.

C. LES MODALITÉS DE GESTION DES CRÉDITS RENVOYÉES A UN DÉCRET

Le présent article ne précise pas quelle est l'autorité qui va attribuer les subventions, ni les modalités de répartition des crédits entre les SDIS. Il indique cependant que les décisions d'attributions des subventions seront soumises pour avis à « *une commission comprenant notamment des élus représentant les conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours* ».

Le renvoi de ces précisions à un décret s'explique par le fait que les SDIS sont des établissements publics et non des collectivités locales et que, dès lors, les règles constitutionnelles qui imposent d'inscrire dans la loi les règles relatives aux ressources des collectivités locales ne s'imposent pas.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, l'intention du gouvernement est de répartir les crédits du fonds entre les différentes zones de défense et de confier au préfet de zone la responsabilité de choisir les opérations qui pourront bénéficier des subventions.

Les dix zones de défense

Zone de défense	Régions comprises dans le périmètre de la zone
Zone de défense de Paris	Ile-de-France
Zone de défense Est	Lorraine, Alsace, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté
Zone de défense Nord	Nord-Pas-de-Calais, Picardie
Zone de défense Sud-Ouest	Aquitaine, Limousin, Midi-pyrénées, Poitou-Charentes
Zone de défense Ouest	Bretagne, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Pays-de-la-Loire
Zone de défense Sud-Est	Rhône-Alpes, Auvergne
Zone de défense Sud	Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, Corse
Zone de défense Antilles	Martinique, Guadeloupe
Zone de défense Guyane	Guyane
Zone de défense du sud de l'océan indien	Réunion, Mayotte, Terres australes et antarctique françaises, Iles françaises de l'océan indien (îles Eparses)

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. DES MOYENS QU'IL FAUDRAIT PÉRENNISER

La dotation de 45 millions d'euros du fonds d'aide à l'investissement des SDIS provient, comme les trois années précédentes, pour 15 millions d'euros d'une diminution des moyens de la DGE des communes et pour 30 millions d'euros de moyens nouveaux.

L'absence de règles d'indexation de la dotation du fonds d'aide à l'investissement des SDIS, et l'absence de la précision selon laquelle l'enveloppe de 45 millions d'euros est destinée à financer les investissements réalisés au titre de 2003, sont préoccupantes.

Les règles constitutionnelles relatives à la recevabilité financière des amendements d'origine parlementaire interdisent à votre commission des finances de modifier le présent article dans le sens d'une indexation de la dotation du fonds. Il serait par conséquent souhaitable que le gouvernement en prenne l'initiative.

Il serait également utile que les dispositions législatives et réglementaires qui régiront le fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours soient inscrites dans le code général des collectivités territoriales.

B. PRÉCISER DANS LA LOI LES RÈGLES DE FONCTIONNEMENT DU FONDS

Les SDIS ne sont pas des collectivités locales mais une catégorie *sui generis* d'établissement public. Au delà de cette réalité juridique incontestable, il n'en reste pas moins que les SDIS sont présidés par le président du conseil général, que leur budget est alimenté en quasi totalité par les contributions des collectivités locales, et que les contributions au financement des SDIS constituent pour les collectivités locales des dépenses obligatoires.

En 2001, les contributions des conseils généraux au financement des SDIS (1,147 milliard d'euros) représentaient 4,5 % des dépenses de fonctionnement hors emprunt des conseils généraux (25,79 milliards d'euros). Dès lors, toute disposition de nature à modifier la structure du financement des SDIS a des conséquences non négligeables sur les conditions dans lesquelles les collectivités locales élaborent leurs budgets.

L'imbrication entre la gestion des SDIS et celle des collectivités locales qui assurent leur financement est telle que la loi relative à la démocratie de proximité, à l'initiative de votre commission des finances, a introduit dans le code général des collectivités territoriales un article L. 1424-1-1 aux termes duquel, à compter du 1^{er} janvier 2006, le SDIS pourra, sur délibérations concordantes du conseil général et du conseil d'administration, devenir un service du conseil général. Dès lors, les dispositions relatives aux recettes des SDIS deviendront des dispositions relatives aux ressources des collectivités locales et devront être précisées dans la loi dans le même degré de détail que les règles applicables, par exemple, à la dotation globale d'équipement.

Dès lors, le renvoi à un décret de l'ensemble des règles d'attribution des subventions du fonds paraît malvenu.

C. PRÉVOIR DANS LA LOI LA GESTION DÉCONCENTRÉE DU DISPOSITIF

L'idée du gouvernement d'organiser une gestion déconcentrée du dispositif est séduisante car elle permettra de définir, dans chacune des zones de défense, des critères d'attribution des subventions adaptés aux réalités locales, les besoins constatés dans les différentes régions n'étant pas les mêmes compte tenu des différences de climat et de relief notamment.

Le choix de la zone de défense paraît également judicieux. D'abord parce que la détermination d'un nombre restreint d'autorités chargées d'attribuer les subventions permettra d'afficher des montants d'enveloppes locales plus élevés que si les crédits du fonds avaient été répartis entre les préfets de département. Ensuite parce que, à l'échelle de la zone de défense,

des complémentarités entre les investissements réalisés par les différents SDIS pourront être recherchées.

Deux raisons plaident en faveur de **l'insertion dans la loi de la précision selon laquelle les crédits du fonds seront gérés par les préfets de zone** : cela permettrait de plus clairement afficher les intentions du législateur ; cela permettrait de ne pas donner l'impression que la commission chargée de donner un avis sur les attributions de subvention est une commission nationale.

D. ENCOURAGER LA MISE EN ŒUVRE D'ES SCHÉMAS DÉPARTEMENTAUX D'ANALYSE ET DE COUVERTURE DES RISQUES

L'article L. 1424-7 du code général des collectivités territoriales prévoit que l'action des SDIS s'exerce dans le cadre d'un schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) qui dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doit faire face le SDIS et qui détermine les objectifs de couverture de ces risques par ce service.

Les SDACR sont arrêtés par le préfet sur avis conforme du conseil d'administration des SDIS.

Du fait de l'explosion de leurs dépenses de personnels, les SDIS n'ont que partiellement mis en œuvre les SDACR ou, faute de moyens suffisants pour faire face aux investissements découlant de la mise en œuvre des SDACR, ont élaboré des schémas peu contraignants afin de limiter les éventuelles recherches de responsabilité en cas de sinistre.

Les SDACR étant au cœur de l'action publique dans le domaine de la sécurité civile, il serait utile de **préciser que les crédits du fonds d'aide à l'investissement des SDIS doivent être attribués à des opérations concourant à la mise en œuvre des SDACR.**

E. AMÉLIORER LA COMPATIBILITÉ DU DISPOSITIF PROPOSÉ AVEC L'ESPRIT DE LA DÉCENTRALISATION

A l'heure où la nouvelle étape de la décentralisation a été engagée, il est surprenant que le présent article propose de remplacer un système dans lequel l'Etat subventionnait les investissements des SDIS sans intervenir dans les choix d'investissement des conseils d'administration par un système dans lequel le choix des opérations bénéficiant de l'aide financière de l'Etat appartient à un préfet.

Il serait plus judicieux de prévoir un système inspiré de celui retenu par l'article L. 1424-32 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction issue de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (qui résulte de l'adoption d'un amendement présenté par votre rapporteur) pour la procédure de nomination du directeur du SDIS. Ce dernier est désormais nommé par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du président du SDIS mais choisi sur une liste d'aptitude établie annuellement par le ministre.

Transposée aux modalités d'attribution des crédits du fonds d'aide à l'investissement des SDIS, cette **logique de «codécision»** se traduirait par l'élaboration par le préfet de la liste des catégories d'opérations prioritaires et, dans les limites prévues par un décret, des taux de subventions applicables à chacune d'elles. Le choix des opérations auxquelles des subventions seraient accordées reviendrait au préfet de zone sur avis conforme d'une commission exclusivement composée de représentants des SDIS.

*

Votre rapporteur vous soumet un **amendement** de réécriture globale de l'article tendant à :

- inscrire le fonds d'aide à l'investissement des SDIS dans le code général des collectivités territoriales ;
- préciser que les subventions du fonds sont attribuées par les préfets de zone de défense sur avis conforme d'une commission composée de représentants des conseils d'administration des SDIS ;
- prévoir que les investissements subventionnés doivent concourir à la mise en œuvre des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques ;
- confier au préfet de zone la détermination des catégories d'opérations éligibles et, dans les limites fixées par des décrets, des taux maxima et minima de subvention applicables à ces opérations.

La présentation de cet amendement devra s'accompagner d'une demande de précision au ministre s'agissant des règles d'indexation de la dotation de l'Etat au fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'occasion de la deuxième délibération par l'Assemblée nationale du projet de loi de finances pour 2003 :

- les crédits du titre IV ont été majorés de 29.800 euros, dont 3.300 euros sur l'article 10 du chapitre 41-31 « *Subventions de caractère obligatoire en faveur des collectivités locales* », 21.500 euros sur l'article 20 du chapitre 41-52 « *Subventions de caractère facultatif en faveur des collectivités locales* » et 5.000 euros sur l'article 10 du chapitre 46-91 « *Secours d'extrême urgence aux victimes de calamités publiques* » ;

- les crédits du titre VI ont été majorés de 71.944.000 euros sur l'article 10 du chapitre 67-51 « *Travaux divers d'intérêt local* ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 31 octobre 2002 sous la présidence de M. Jacques Oudin, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport sur les crédits de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales – Décentralisation et article 72 rattaché, sur le rapport de M. Michel Mercier, rapporteur spécial.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a tout d'abord jugé que la décision du gouvernement de reconduire en 2003 l'indexation du contrat de croissance et de solidarité à son niveau de 2001 et de 2002 témoignait d'une volonté de ne pas affaiblir l'effort financier de l'Etat en direction des collectivités locales, malgré le contexte budgétaire tendu.

Il a relevé que le montant des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales s'élevait dans le projet de loi de finances pour 2003 à près de 58 milliards d'euros, dont environ la moitié serait consacrée aux compensations et dégrèvements d'impôts locaux. Il a regretté la complexité et la rigidité d'une part croissante des concours de l'Etat, ainsi que le caractère limité des dotations à vocation péréquatrice.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a jugé que, en 2003 comme les années précédentes, le problème principal des collectivités locales se situait moins au niveau de leurs ressources que de leurs charges, en particulier en raison des dépenses qu'il a qualifiées d' « obligées ». Il a cité le poids croissant pour les budgets locaux des contributions versées aux services d'incendie et de secours, en souhaitant que l'Etat consulte les collectivités locales au sujet des modifications législatives et réglementaires ayant des incidences financières dans ce domaine, des dépenses de personnel dont l'évolution est principalement due à l'application de décisions prises par l'Etat et auxquelles les collectivités employeurs ne sont pas associées, de l'augmentation du taux des cotisations « employeurs » à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) et du coût de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

Le rapporteur spécial a signalé que l'évolution des dotations de l'Etat en 2003 était principalement marquée par le transfert aux régions des ressources destinées au financement de leur nouvelle compétence en matière de transport ferroviaire de voyageurs et par la création du fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours, qui fait l'objet de l'article 72 du projet de loi de finances pour 2003, dont l'examen est rattaché à celui du budget du ministère de l'intérieur.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a souligné que, contrairement à la dotation globale d'équipement (DGE) des SDIS versée en 2000, 2001 et 2002, les moyens du nouveau fonds ne seraient plus prélevés sur les crédits de la DGE des communes. Il a souligné que le dispositif proposé remplaçait le système du taux de concours par un système de subventions par projet. Il a indiqué que les modalités d'attribution des subventions n'étaient pas précisées par l'article 72 du projet de loi de finances.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a soumis à la commission un amendement tendant à inscrire le fonds dans le code général des collectivités territoriales, à préciser que les subventions du fonds sont attribuées par les préfets de zone de défense sur avis conforme d'une commission composée de représentants des conseils d'administration des SDIS, à prévoir que les investissements subventionnés doivent concourir à la mise en œuvre des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques, et à confier au préfet de zone la détermination des catégories d'opérations éligibles et, dans les limites fixées par des décrets, des taux maxima et minima de subvention applicables à ces opérations.

Il a indiqué qu'une autre formule était envisageable. En se calquant sur le système en vigueur aujourd'hui pour la DGE des communes, elle consisterait à donner à la commission composée d'élus la responsabilité de la détermination des opérations éligibles et des taux de subvention, le préfet de zone étant compétent pour choisir les opérations subventionnées.

Mme Marie-Claude Beaudeau s'est déclarée préoccupée par le fait que les transferts de ressources ne couvraient pas toujours le coût des compétences mises à la charge des collectivités locales. Elle a estimé que cette situation poserait des problèmes de constitutionnalité lorsque les dispositions de l'article 6 du projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République entreraient en vigueur.

M. Michel Mercier a confirmé que les dispositions du projet de loi constitutionnelle entraîneraient de profonds changements et que le transfert d'un impôt d'Etat apparaissait inévitable pour que la part des ressources propres dans les recettes locales reste importante malgré les transferts de compétence qui devraient intervenir dans les années à venir.

Il a ajouté que, avec le temps, le montant des compensations versées par l'Etat au titre des transferts de compétence devenait inévitablement déconnecté du coût de l'exercice des compétences par les collectivités en raison du principe de libre administration qui permet aux collectivités locales de choisir le montant des ressources qu'elles consacrent à une compétence. Il a précisé que la commission consultative sur l'évaluation des charges vérifiait le niveau de l'écart entre les compensations versées et les sommes consacrées à l'exercice des compétences transférées.

Répondant à une question de M. Jacques Baudot qui l'interrogeait sur l'allocation personnalisée d'autonomie, le rapporteur spécial a indiqué qu'il ne s'agissait pas d'une compétence transférée mais d'une compétence nouvelle mise à la charge des collectivités locales, pour laquelle la loi ne prévoyait pas de compensation financière. Il a noté que le montant de la participation de l'Etat au financement de l'APA, une fraction du produit de la contribution sociale généralisée, serait inférieur à ce qui avait été prévu initialement en raison du ralentissement du rythme de progression du rendement de cet impôt. Il a constaté que, dans le même temps, le coût de l'APA s'avérait supérieur aux estimations initiales et que ces deux surcoûts se traduisaient par une augmentation de l'effort financier demandé aux conseils généraux.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a souhaité que des mesures techniques, comme par exemple un paiement de l'allocation postérieur à l'engagement réel des dépenses par les allocataires, puisse être mis en place.

M. Jacques Oudin, président, a rappelé que les secours n'avaient pas de prix mais avaient un coût et a constaté une forte augmentation du coût unitaire des interventions des services départementaux d'incendie et de secours.

Il a souhaité que, comme il l'avait suggéré en déposant une proposition de loi, le comité des finances locales se transforme en une autorité véritablement indépendante.

Il a constaté que l'effort financier par habitant de l'Etat en faveur de la Corse était très élevé et en forte progression.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a indiqué que l'augmentation de l'effort de l'Etat en faveur de la Corse s'expliquait par la mise en œuvre des dispositions de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse. Il a ajouté que le comité de finances locales, en application de la loi, était compétent pour répartir certaines dotations de l'Etat aux collectivités locales, et qu'il convenait certainement de séparer plus clairement cette fonction de celle d'observateur des finances locales.

Le rapporteur spécial a proposé à la commission d'approuver le volet « décentralisation » des crédits du ministère de l'intérieur.

Les crédits du ministère de l'intérieur faisant l'objet d'un vote global, la commission a réservé son vote jusqu'au 19 novembre 2002, date de l'examen en commission des crédits de la sécurité. Elle a adopté l'amendement à l'article 72 rattaché présenté par le rapporteur spécial et l'article 72 ainsi amendé.

Réunie le 19 novembre 2002, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du ministère de l'intérieur inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003.

Réunie le jeudi 31 octobre 2002 sous la présidence de M. Jacques Oudin, vice-président, la commission a examiné les crédits de la décentralisation inscrits dans le projet de loi de finances 2003. Elle a adopté un amendement à l'article 72 et a adopté l'article 72 rattaché ainsi modifié.

Réunie le mardi 19 novembre 2002 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et de la décentralisation.

Réunie le jeudi 21 novembre 2002 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a confirmé cette position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.