

N° 73

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 20 novembre 2003

## 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 2004, 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 Trégouët.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195**

**Sénat : 72 (2003-2004)**

**Lois de finances.**

## I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### A. L'ÉVOLUTION DES CHARGES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

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

Votre rapporteur spécial souligne les progrès résultant du vote de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, et du nouvel article 72-2 en particulier.

**Cet article conduit à étendre le rôle que sera éventuellement conduit à jouer le Conseil constitutionnel** à l'occasion de l'examen du financement des transferts de compétences. En effet, le quatrième alinéa de cet article disposant que *« tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi »*, le Conseil constitutionnel, s'il est saisi des projets de loi de finances où figureront des compensations de transferts de compétences, pourra contrôler leur conformité à cette norme constitutionnelle. Toutefois, **cette garantie constitutionnelle n'est pas une garantie absolue**. En particulier, elle ne permettra pas de mettre fin aux transferts de charges non compensés de l'Etat vers les collectivités territoriales.

En réponse à une question orale de notre collègue député Pierre Méhaignerie, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le 7 octobre 2003, sur les raisons de la hausse de la fiscalité locale en 2003, M. Patrick Devedjian, ministre délégué aux libertés locales, avait précisé que les « 35 heures » avaient entraîné un surcoût de 400 millions d'euros pour les départements, d'un milliard d'euros pour les communes et de 40 millions d'euros pour les régions. Il avait ajouté que les surcoûts au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie avaient été pris en charge à hauteur de 400 millions d'euros par les départements en 2003 et qu'enfin, la départementalisation des services départementaux d'incendie et de secours avait contribué à la hausse de la fiscalité locale à hauteur de 250 millions d'euros.

Votre rapporteur spécial insiste donc pour que les transferts de charges non compensés par l'Etat, qui constituent la principale cause de

l'augmentation de la fiscalité locale, soient limités et fassent, en tout état de cause, l'objet de concertation avec les élus locaux concernés.

## ***B. UNE RÉFORME DE L'ARCHITECTURE GLOBALE DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES***

Le présent projet de loi de finances opère une réforme de l'architecture globale des concours financiers de l'Etat

Cette solution présente certes quelques inconvénients :

- s'agissant de l'intégration des compensations d'exonérations fiscales, elle constitue une rupture avec la logique de compensation selon laquelle les décisions de l'Etat en matière d'allègement d'impôts locaux doivent être compensées intégralement à chaque collectivité, au prorata des bases exonérées ;

- s'agissant de l'intégration des crédits auparavant inscrits au sein de la DGD (auxquels il faut ajouter les compensations de suppressions d'impôts transférés), elle constitue une rupture avec la logique de compensation intégrale des charges, pourtant dorénavant inscrite à l'article 72-2 de la Constitution. En effet, il sera dorénavant plus difficile de comparer l'évolution du coût des compétences transférées au cours du « premier acte » de la décentralisation dès lors que les sommes correspondantes seront fondues au sein de la DGF<sup>1</sup>.

Ces inconvénients sont cependant plus que compensés par les avantages que procure la réforme proposée par le présent projet de loi de finances, et en particulier par **l'amélioration de la lisibilité du système de financement des collectivités territoriales**.

**La simplification de l'architecture des dotations est également opérée en procédant à la fusion de dotations dont l'objet est proche, ou en supprimant des dotations devenues sans objet.** En particulier, le Fonds national de péréquation (FNP) est intégré à la dotation d'aménagement de la DGF, avec la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR). Il faudra sans doute, à terme envisager son absorption par ces deux dotations, afin de concentrer davantage les crédits participant à la péréquation. Par ailleurs, le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), dont les crédits ne servaient plus à financer la péréquation de la taxe professionnelle, est démembré et ses différentes sous-composantes sont ventilées au sein d'autres dotations existantes : la dotation

<sup>1</sup> Cependant, la DGD n'est pas appelée à disparaître car les transferts de compétences prévus par le projet de loi relatif aux responsabilités locales seront compensés par le transfert d'impositions de toutes nature, mais il faudra vraisemblablement, dans certains départements ou régions, avoir recours à la DGD lorsque le produit des impôts transférés sera inférieur au coût des compétences transférées.

de développement rural (DDR) rejoint la dotation globale d'équipement inscrite au budget du ministère de l'intérieur ; la compensation des pertes de dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) par le FNPTP est intégrée à la DGF.

### **C. UNE RÉPARTITION PLUS COHÉRENTE DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ETAT ENTRE PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES ET DOTATIONS BUDGÉTAIRES**

Les prélèvements sur les recettes de l'Etat représentaient, en 2003, les deux tiers des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales. Les critères qui président à la répartition de ces concours entre les deux techniques de budgétisation sont flous, et font l'objet d'appréciations divergentes.

Toutefois, l'article 6 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances dispose que *« 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. Ces prélèvements sur les recettes de l'Etat sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte »*.

Selon cette définition, les dotations globales, les compensations d'exonération fiscales et les crédits servant à compenser les transferts de compétence ont leur place en prélèvements sur les recettes de l'Etat. Un tel choix évite d'ailleurs de « gonfler » le budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, de manière artificielle, dès lors que ces crédits ne correspondent pas à des charges de l'Etat, mais à des charges supportées par les collectivités territoriales. Cette évolution est d'autant plus souhaitable, car, dans le cadre défini par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 précitée, s'il sera souhaitable de prévoir une information sur le montant et la répartition des prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales -ce que le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales envisage de faire -, il serait difficile d'associer des objectifs et des indicateurs de performance à des crédits sur lesquels l'Etat n'a aucun contrôle.

Par ailleurs, il convient de noter que l'intégration des compensations d'exonérations et de suppression d'impôts locaux dans la DGF permet d'« activer » ces dépenses, en soumettant la répartition de leur progression aux modalités de répartition de la DGF. Ce choix permet de dégager des sommes pour accroître le volume des crédits consacrés à la péréquation.

#### ***D. UNE PREMIÈRE ÉTAPE DE LA RÉFORME DES FINANCES LOCALES***

La réforme de l'architecture des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales ne constitue qu'une première étape, le gouvernement ayant annoncé son intention de proposer, au cours de l'année 2004, une révision des critères de répartition des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, en particulier, pour développer la péréquation en leur faveur.

Cette réforme devrait, selon les informations recueillies par votre rapporteur, prévoir une plus grande déconcentration de la répartition des dotations de péréquation, de manière à responsabiliser les élus locaux.

La réforme des finances locales a toutefois d'autres étapes devant elle :

- il paraît souhaitable de revenir sur les dispositions du contrat de croissance et de solidarité : d'une part, la reconduction d'une année sur l'autre des dispositions de ce contrat nuit à la lisibilité de l'évolution des ressources des collectivités territoriales, et d'autre part, la variable d'ajustement du contrat, la DCTP, ne peut être éternellement ajustée ;

- il semble également nécessaire de tenir davantage compte, dans les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales, de l'évolution des charges obligatoires des collectivités territoriales qui ne sont pas compensées par l'Etat : si la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 constitue de toute évidence un progrès sensible, elle ne permet pas de mettre fin à la multiplication des charges non compensées incombant aux collectivités territoriales ;

- il conviendra, à l'occasion de la réforme de la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, de tenir à la fois compte des ressources et des charges dans le cadre de la péréquation des ressources ;

- enfin, l'épuisement des ressources issues de la taxe professionnelle rendra nécessaire que les collectivités territoriales disposent de nouvelles ressources fiscales modulables, car l'obsolescence des bases locatives limite les possibilités d'augmentation des taux de la taxe d'habitation. A cet égard, les récentes déclarations du gouvernement, notamment à l'occasion de la première lecture, au Sénat, du projet de loi relatif aux responsabilités locales, sont encourageantes.

*L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2003.*

*A cette date, **environ 70 % des réponses** seulement étaient parvenues à votre rapporteur spécial.*

*Votre rapporteur spécial souligne que la plupart des réponses manquantes relèvent des services de l'économie, des finances et de l'industrie. Il déplore vivement que certaines réponses ne lui soient toujours pas parvenues à ce jour.*

## **II. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR**

Les concours de l'Etat aux collectivités territoriales prévus par le projet de loi de finances pour 2004 s'élèvent à 59,4 milliards d'euros, soit une progression de 1,2 % par rapport à l'année 2003. Il convient de souligner que cette progression est modérée, les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales ayant progressé de 6,2 %, en moyenne, depuis 1996.

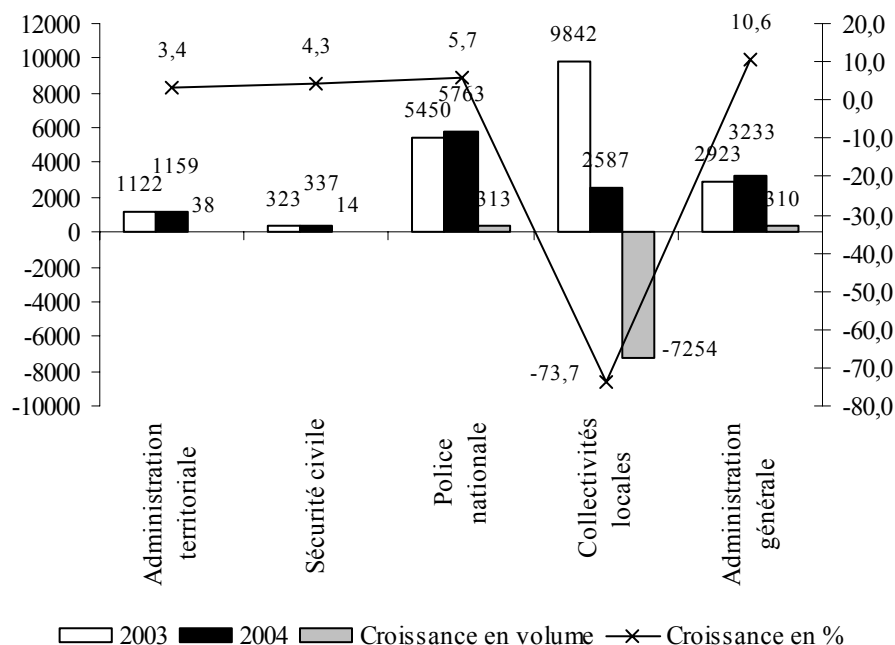
Les concours financiers de l'Etat représentent plus du tiers des ressources des collectivités territoriales, derrière les ressources tirées de la fiscalité locale.

### **A. LES ORDRES DE GRANDEUR**

Les crédits de la décentralisation (c'est-à-dire de l'agrégat « collectivités locales » du budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales) 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 2004 à **2,6 milliards d'euros, en diminution de 74 % par rapport à 2003. Cette évolution s'explique par la transformation d'une part importante des crédits budgétaires en prélèvements sur les recettes de l'Etat.**

## Evolution générale des crédits du ministère de l'intérieur

(en millions d'euros et en %)



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

- 20 % des crédits du ministère de l'intérieur, contre 50 % en 2003 ;
- 110 % de la diminution globale des crédits proposée pour 2004 (compte tenu de l'augmentation des crédits figurant sur les autres agrégats budgétaires du ministère, en particulier, ceux relatifs à la police nationale et à l'administration générale) ;
- moins de 5 % du montant total des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales inscrits dans le projet de loi de finances pour 2004.

### L'évolution de l'agrégat « collectivités locales » en 2004

Le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales explique de la manière suivante les modifications de périmètre entre crédits budgétaires et prélèvements sur recettes dans le projet de loi de finances pour 2004 :

*« Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit le basculement d'un volume important de crédits en prélèvements sur recettes, ce qui se traduira par une diminution du périmètre et du volume des crédits retracés dans l'agrégat 21. Ainsi, l'essentiel de la dotation générale de décentralisation gérée par le ministère de l'intérieur serait basculée en prélèvements sur recettes. »*

Ne resteraient en crédits budgétaires à ce titre dans l'agrégat 21 qu'environ 860 millions d'euros (hors DGD culture), correspondant notamment à des concours particuliers. De même, les crédits de l'actuel chapitre 41-51, qui correspondent pour l'essentiel à des compensations d'exonérations de taxe sur le foncier bâti et non bâti, seraient transformés en prélèvements sur recettes (100 millions d'euros en 2003). Il en irait de même des dotations de compensation aux régions des pertes de recettes fiscales, supportées actuellement par le chapitre 41-55, pour un total de 1.861 million d'euros en 2003.

« L'ensemble de ces opérations obéit à un souci de simplification de la gestion des concours financiers répartis en fonction de critères obligatoires, déterminés par la loi ou le règlement, sans marges de choix de la part de l'administration gestionnaire. S'agissant de la DGD et des compensations de fiscalité régionale, il s'agit en fait de regrouper ces dotations dans la DGF.

« Inversement, la dotation de développement rural (DDR, 116 millions d'euros en 2003), qui est actuellement un prélèvement sur recettes, deviendrait un crédit budgétaire. En effet, cette modification permettra, grâce notamment à la distinction AP/CP caractéristique des crédits budgétaires, de mieux piloter, tant au niveau local qu'au niveau central, cette dotation attribuée sous la forme de subventions sur projet ».

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

## **B. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS**

Le graphique ci-après montre que le présent projet de loi de finances se caractérise :

- par la forte diminution des compensations des transferts de compétences, d'une part ;
- par la disparition des compensations de pertes de recettes fiscales, d'autre part.

La transformation des crédits budgétaires en prélèvements sur recettes affecte uniquement les crédits du titre IV (« interventions publiques ») :

### **Evolution par titre des crédits de l'agrégat « collectivités locales »**

(en millions d'euros)

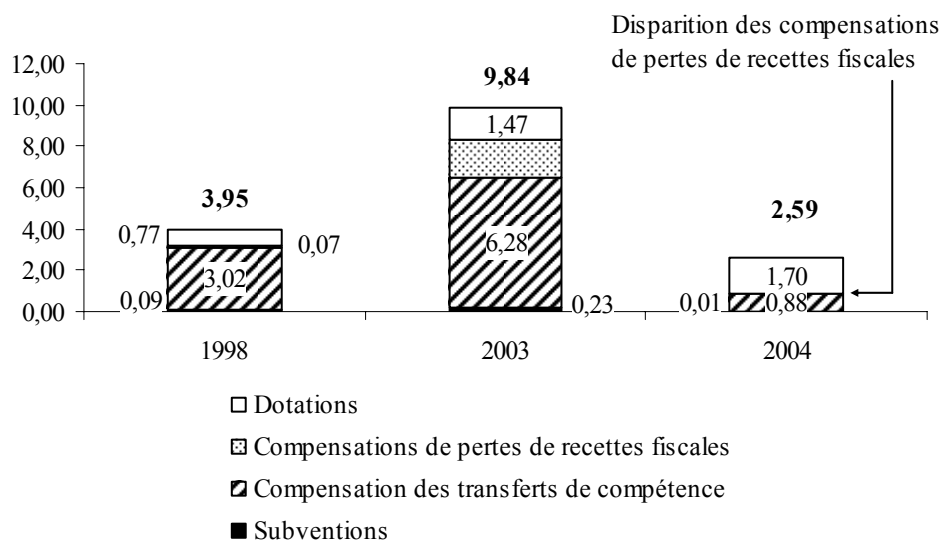
	<b>2001 (exécution)</b>	<b>2002 (exécution)</b>	<b>2003 (LFI)</b>	<b>2004 (PLF)</b>
Titre III	7	2	0	0
Titre IV	6.228	8.289	8.249	889
Titre VI	2.733	2.941	1.592	1.698

Source : bleu « intérieur, sécurité intérieure, libertés locales »



## La répartition des crédits de l'agrégat « Collectivités locales » en 1998, 2003 et 2004

(en millions d'euros)



### 1. La forte diminution des compensations des transferts de compétences

Les transferts de compétence sont financés, selon les dispositions de l'article L. 1614-4 du code générale des collectivités territoriales, « *par le transfert d'impôts d'Etat, par les ressources du Fonds de compensation de la fiscalité transférée, et, pour le solde, par l'attribution d'une dotation générale de décentralisation* ».

Compte tenu de l'intégration de la quasi-totalité de la DGD dans la DGF, la compensation des transferts de compétences figurera, à compter de 2004, en prélèvements sur les recettes de l'Etat.

### 2. La disparition des compensations de pertes de recettes fiscales

La disparition des compensations de pertes de recettes fiscales inscrites au budget de l'intérieur, proposée par le présent projet de loi de finances, rompt avec l'évolution constatée ces dernières années.

En effet, l'évolution de la structure du budget de la décentralisation s'est caractérisée, ces dernières années, par la montée en puissance de la part des compensations de pertes de recettes fiscales. Cette évolution est liée à la suppression, sous la précédente législature, de plusieurs impôts locaux

(suppression de la part régionale de la taxe d'habitation et 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 du taux des droits de mutation à titre onéreux.

#### **L'application de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances aux concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales**

Dans son rapport spécial sur les crédits de la décentralisation figurant dans la loi de finances pour 2003, votre rapporteur spécial indiquait :

*« 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 1er 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. »*

A l'occasion de la présentation du projet de loi de finances pour 2004, le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, indique : *« l'application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) conduira à un profond renouvellement de la nomenclature budgétaire. Les crédits seront regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères, chaque mission comprenant un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Dès lors, il pourrait être opportun de consacrer une mission aux relations de l'Etat avec les collectivités territoriales, compte tenu des enjeux qui s'attachent à cette politique. (...) »*

*« Plusieurs éléments plaident pour la mise en place d'une mission « Relations avec les collectivités territoriales » consacrée à cette politique. »*

*« Les intérêts pratiques d'un positionnement au niveau de la mission par rapport à un positionnement au niveau du programme sont certains. Il permettrait d'assurer la cohérence du débat au Parlement, en faisant coïncider le périmètre de la discussion sur le volet financier des relations entre l'Etat et les collectivités locales et le périmètre du vote des crédits (hormis la césure entre prélèvements sur recettes et dotations budgétaires, traitée ci-dessous). Le fait que certaines dotations budgétaires ne relèvent pas du ministère de l'intérieur ne paraît pas de nature à justifier la mise en place d'une mission interministérielle car il s'agit de dotations à l'ampleur financière limitée et répondant à des objectifs spécifiques (cf. DGD culture par exemple). »*

*« Les crédits regroupés en 2004 dans l'agrégat 21 auraient naturellement vocation à être retracés intégralement dans cette mission. L'efficacité des concours financiers attribués sur crédits budgétaires pourrait ainsi être mesurée de manière globale. »*

*« Il apparaît cependant nécessaire de répondre plus complètement à l'objectif de la LOLF en mesurant également l'efficacité des services gestionnaires. Cette logique plaide pour un raisonnement en « coûts complets », et donc, pour l'intégration des coûts de gestion des relations avec les collectivités territoriales, notamment en matière de personnels.*

*« Or, il faut rappeler que l'actuel agrégat « collectivités locales » ne prend pas en compte les coûts de fonctionnement, pourtant assez aisément identifiables, liés à la politique de l'Etat envers les collectivités territoriales. Ainsi, l'agrégat 21 n'appréhende que les aspects strictement budgétaires et financiers des missions relevant de l'administration centrale gestionnaire des crédits, à savoir la direction générale des collectivités locales. Ses autres missions – telles que la définition des règles d'organisation et de fonctionnement des collectivités locales, la répartition des compétences entre ces collectivités et l'Etat, l'élaboration du statut et les conditions de formation et d'information des élus et des fonctionnaires territoriaux – se traduisent en effet, sur le plan des coûts, principalement par des coûts de personnel et de fonctionnement courant. Ceux-ci sont actuellement retracés au sein de l'agrégat 31 « administration générale » du ministère.*

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

*« Au total, la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pourrait atteindre environ 2.500 millions d'euros, en intégrant les dotations restant dans l'agrégat 21 et les crédits de fonctionnement de l'administration centrale. (...)*

*« Les prélèvements sur recettes constituent d'ores et déjà environ 60 % des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales. La transformation de plusieurs compensations fiscales et de l'essentiel de la DGD en prélèvements sur recettes accroîtra encore cette proportion ».*

*Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, rapport spécial sur les crédits de la décentralisation dans le PLF 2003*

### **C. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS ET MESURES NOUVELLES POUR 2004**

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 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 million d'euros pour tenir compte des transferts de compétences prévus par la loi n° 2002-92 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 précitée du 22 janvier 2002 relative à la Corse. Aucun crédit n'est inscrit à cet article mais le gouvernement a indiqué que les 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<sup>2</sup>.**

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

<sup>2</sup> Les crédits du chapitre 45-42 du budget des transports et de la sécurité routière enregistrent dans le projet de loi de finances pour 2003 une baisse d'un montant identique. On observera cependant que le chapitre 46-42 du budget des transports, qui était doté de 1,63 million d'euros au titre des compensations tarifaires versées à la SNCF en contrepartie des tarifs sociaux qu'elle pratique, n'est plus doté en 2003, mais que les crédits correspondants n'ont pas été inclus dans la compensation versée aux régions au titre de la DGD.

### Evolution des crédits de l'agrégat « collectivités locales » entre 2003 et 2004

*(en millions d'euros)*

	2003	2004	Evolution 2003-2004 en millions d'euros	Evolution 2003- 2004 en %
Subventions de caractère obligatoire en faveur des collectivités locales (chapitre 41-51), dont :				
Contrepartie de l'exonération d'impôt foncier	94,8	0,0	- 94,8	- 100,0
Communes fusionnées	1,3	0,0	- 1,3	- 100,0
Contrepartie de l'exonération de taxes sur les propriétés non bâties	4,0	0,0	- 4,0	- 100,0
Subventions de caractère facultatif en faveur des collectivités locales et de divers organismes (chapitre 41-52)	11,8	11,8	0,0	0,0
Dotations de compensation aux régions en perte de recettes fiscales (ancien chapitre 41-55)	1861,1	0,0	-1861,1	-100,0
Dotations générales de décentralisation (chapitre 41-56)	6045,3	641,6	-5403,7	-89,4
DGD de Corse (chapitre 41-57)	231,0	235,8	4,8	2,1
Subventions d'équipement et achèvements d'opérations en cours (chapitre 67-50)	0,9	0,0	-0,9	- 100,0
Subventions pour travaux divers d'intérêt local (chapitre 67-51)	116,8	0,0	-116,8	- 100,0
DGE et DDR (chapitre 67-52)	627,8	826,8	199,0	31,7
Dotations régionale et départementale d'équipement scolaire et des collèges (chapitre 67-56)	846,8	871,1	24,3	2,9

*Source : bleus « intérieur, sécurité intérieure et libertés locales » PLF 2004 et PLF 2003*

### III. L'ENSEMBLE DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

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

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

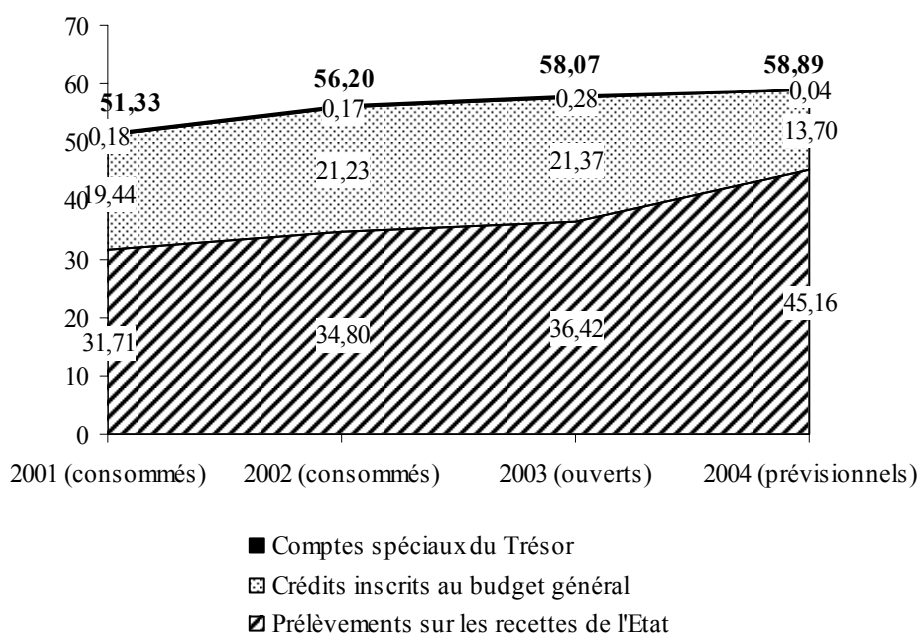
La somme de ces trois sous-ensembles s'établit à 70,91 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2004, soit une progression de 10,1 % par rapport à l'année 2003.

#### A. UNE AUGMENTATION DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES DE PRÈS DE 9 MILLIARDS D'EUROS

Au sein des 58,9 milliards d'euros correspondant à l'effort financier de l'Etat hors fiscalité transférée, 45,16 milliards d'euros (soit 76,7 %) constituent désormais des prélèvements sur les recettes de l'Etat.

L'effort financier de l'Etat (hors fiscalité transférée)

(en milliards d'euros)

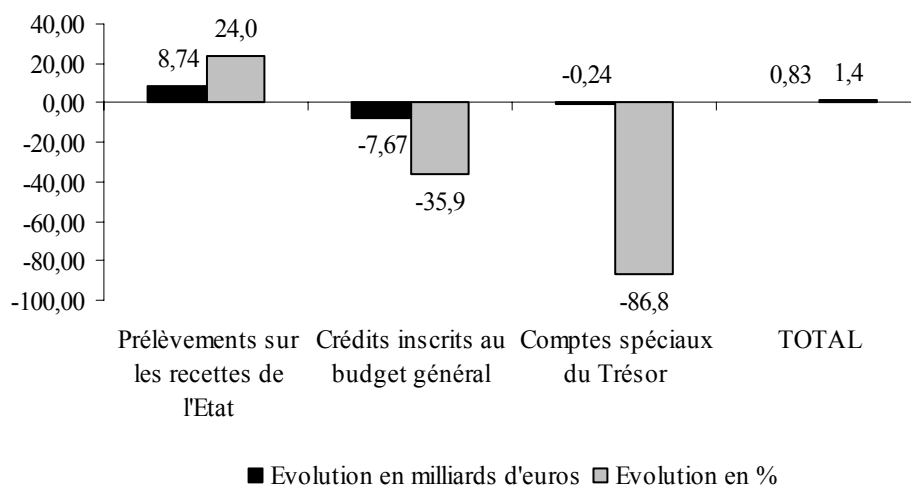


Source : « jaune » intitulé « Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales » annexé au présent projet de loi de finances

Les prélèvements sur recettes connaîtront de 2003 à 2004 une augmentation importante, de 8,7 milliards d'euros, comme l'indique le graphique ci-après.

## L'évolution de l'effort financier de l'Etat entre 2003 et 2004, hors fiscalité transférée

(en milliards d'euros)



Source : « jaune » intitulé « Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales » annexé au présent projet de loi de finances

Cette augmentation des prélèvements sur recettes serait presque entièrement compensée par la diminution des crédits inscrits au budget général, de 7,7 milliards d'euros.

On rappellera que l'article 6 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances consacre la technique des prélèvements sur recettes et dispose que ces prélèvements 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 mise en œuvre de cette disposition devrait se traduire par un gonflement progressif du montant des prélèvements sur les recettes et de leur part dans le total des concours financiers.

### **La progression des prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales dans le projet de loi de finances pour 2004**

Le projet de loi de finances initiale pour 2004 dispose dans la présentation des orientations générales et de l'équilibre budgétaire pour 2004, que « *les prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales connaissent une progression de 8,9 milliards d'euros résultant en grande partie du basculement en prélèvements sur recettes de certaines dotations budgétaires, à l'occasion de leur intégration dans la dotation globale de fonctionnement : dotation de compensation aux régions des pertes de recettes fiscales pour 1,86 milliards d'euros et partie de la dotation générale de décentralisation pour 5,86 milliards d'euros.*

*La transformation en prélèvements sur recettes du FNPTP se traduit par ailleurs par une augmentation de ces prélèvements sur recettes de 0,3 milliard d'euros, en contrepartie de l'affectation à l'Etat de l'intégralité du produit de la cotisation nationale de péréquation (CNP). Le solde de l'évolution des prélèvements sur recettes au profit des collectivités locales correspond essentiellement à la reconduction du contrat de croissance et de solidarité qui assure une progression de 1,665 % à une enveloppe normée d'un montant de 41,8 milliards d'euros ».*

*Source : projet de loi de finances pour 2004, page 11*

Il convient de souligner que la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances a prévu qu'**à compter de la loi de finances pour 2006, les lois de finances pourront modifier les règles de répartition des prélèvements sur recettes.** En effet, le c) du 7<sup>o</sup> du II de l'article 34 dispose que dans la seconde partie, la loi de finances de l'année peut « *définir les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales* ».

Le recours accru aux prélèvements sur les recettes de l'Etat est donc bienvenu, tant du point de vue de la simplification administrative, que du point de vue de l'extension du droit d'amendement des parlementaires, qui s'inscrit dans la logique de la revalorisation des droits du législateur financier, engagée par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

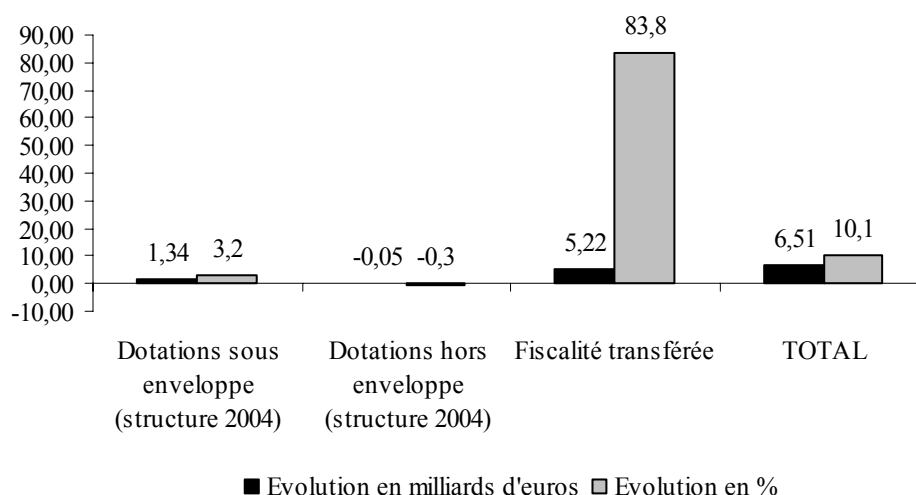
### ***B. UNE AUGMENTATION DE LA FISCALITÉ TRANSFÉRÉE DE PLUS DE 5 MILLIARDS D'EUROS***

L'évolution des concours financiers de l'Etat serait essentiellement caractérisée par l'augmentation de la fiscalité transférée, comme l'indique le graphique ci-après.



## Evolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales entre 2003 et 2004

(en milliards d'euros et en %)



Source : « jaune » intitulé « Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales » annexé au présent projet de loi de finances

La fiscalité transférée augmenterait de 5,22 milliards d'euros : à compter de 2004, selon les dispositions de l'article 40 du présent projet de loi de finances, une fraction de tarif de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) sera en effet affectée aux départements au titre de la compensation de la décentralisation de la gestion du RMI, pour un montant prévisionnel de 5,22 milliards d'euros. Cette ressource évoluera en fonction de l'évolution des bases d'imposition de la TIPP, mais les départements ne pourront pas en moduler les taux.

Votre rapporteur spécial insiste sur la nécessité de prendre en compte les conséquences de la réforme de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) sur le nombre d'allocataires du RMI, d'une part, et de permettre aux départements de disposer de nouvelles ressources fiscales modulables, d'autre part, afin de faire face aux éventuelles augmentations des charges afférentes aux compétences ainsi transférées. La réduction des bases de la taxe professionnelle résultant de la suppression de la part « salaires » a en effet réduit les possibilités pour les collectivités territoriales d'augmenter leurs ressources fiscales. Sur ces deux points, le gouvernement a pris des engagements qu'il conviendra de traduire dans la loi.

Il convient de souligner que le Sénat a adopté, à l'article 40 du présent projet de loi de finances, un amendement présenté à l'initiative de votre commission de finances, prévoyant la prise en compte du coût résultant

de l'impact de la limitation de la durée de versement de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) sur le nombre de bénéficiaires du RMI et du revenu minimum d'activité (RMA), ainsi que la charge résultant de la mise en œuvre du RMA pour le calcul de la compensation versée aux départements.

Cet amendement prévoit une double régularisation de la détermination du niveau de la fraction de tarif de TIPP affectée aux départements : dans un premier temps, une loi de finances rectificative pour 2004 devrait, sur la base d'évaluation, réévaluer le niveau de la fraction de tarif de la TIPP revenant aux départements, le niveau définitif de celle-ci devant être fixé une fois que seront connus les données comptables définitives au titre de l'année 2004.

#### IV. LES DOTATIONS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

##### A. EVOLUTION D'ENSEMBLE

##### Evolution des dotations de l'Etat aux collectivités locales entre 1997 et le projet de loi de finances pour 2004

(en millions d'euros)

Année LFI	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>DOTATIONS</b>								
DGF	15989,16	16210,36	16737,23	17079,78	17708,31	18535,11	18903,66	36791,19
Amendes de la police	282,03	297,28	304,90	311,00	317,09	317,09	368,00	430,00
DSLI	436,31	414,97	396,67	358,71	329,89	293,54	252,96	199,30
FNPTP	343,92	440,88	515,74	545,01	578,80	547,76	564,71	138,21
FNP	93,27	97,42	126,12	126,09	131,11	129,93	129,089	
FCTVA	3323,39	3199,90	3127,03	3326,44	3582,55	3613,41	3664,00	3710,00
FCTVA (Art L.333-6 du code de l'urbanisme)								
Dotation élu local	39,94	40,55	41,62	42,08	43,46	45,23	46,27	47,16
TIPP Corse	14,79	14,48	15,24	16,46	17,41	26,958	28,00	29,00
DGD	2058,84	2090,96	2716,69	2091,33	4113,13	4398,97	6045,301	641,63
41-57 DGD Corse	190,10	192,73	198,21	199,84	212,32	223,9	231,025	235,80
DGD Culture	131,82	133,74	137,46	138,59	143,34	149,167	161,622	164,74
43-06 DGD formation professionnelle	765,10	775,69	1204,26	1214,10	1256,03	1307,23	1389,42	1826,29
DGE, dont :	751,94	771,04	800,32	825,58	843,72	617,138	627,78	826,78
67-56 DRES/DDEC	720,32	739,77	763,14	790,19	812,74	840,85	846,806	871,10
<b>Total</b>	<b>25141</b>	<b>25420</b>	<b>27085</b>	<b>27065</b>	<b>30090</b>	<b>31046</b>	<b>33259</b>	<b>46027</b>
Dotations d'équipement	5078	5008	4995	5253	5556	5388	5507	5838
Dotations de fonctionnement	20063	20412	22089	21812	24534	25658	27752	40189
Dotations hors compensation des charges transférées	21275	21621	22202	22770	23696	24275	24746	42452
Dotations de compensation des charges transférées	3866	3933	5020	4434	6538	6920	8674	3740
Dotations de fonctionnement hors compensation des charges transférées	16917	17219	17833	18168	18809	19579		
Dotations d'équipement hors compensation des charges transférées	4357	4268	4232	4463	4743	4548	4660	4967

Certaines lignes de ce tableau (FNPTP, FNP et DGD) connaissent de très fortes variations entre 2003 et 2004. En effet, dans le cadre de la

globalisation des dotations et de la budgétisation du FNPTP prévues par le projet de loi de finances pour 2004, une partie du FNPTP et de la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle est intégrée dans la DGF. On notera d'ailleurs que la budgétisation de l'ensemble des ressources et des charges du FNPTP et du FNP conduit à augmenter les concours de l'Etat de 278 millions d'euros, toutes choses égales par ailleurs, montant qui correspond au produit de la cotisation nationale de péréquation qui alimentait directement le FNPTP jusqu'en 2003 et qui viendra désormais en recette du budget de l'Etat.

La ligne « FNPTP » ne finance plus en 2004 que la compensation des pertes de bases de taxe professionnelle et de redevance des mines, qui sera désormais financée directement par un prélèvement sur les recettes de l'Etat. Par ailleurs, 95 % de la dotation générale de décentralisation, hors concours particuliers, est intégrée dans la DGF à compter de 2004.

#### ***B. LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT EN 2004***

La dotation globale de fonctionnement (DGF) est le principal concours financier de l'Etat aux collectivités locales. Dans le projet de loi de finances pour 2004, son montant s'élève à **36.791 millions d'euros, soit le double du montant de 2003.**

**La DGF représente ainsi plus de 60 % de l'ensemble des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, contre un peu plus de 30 % en 2003.**

##### **1. Le « gonflement » de la DGF prévu dans le projet de loi de finances pour 2004**

Les articles 30 à 35 du présent projet de loi de finances tendent à **intégrer plusieurs dotations, notamment des dotations de compensation de la suppression d'impôts locaux, dans la DGF**, à compter de 2004. Par conséquent, elles viendront également accroître le volume des crédits compris dans l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité.

Il s'agit des dotations suivantes :

- la compensation de la suppression de la part « salaires » des bases de la taxe professionnelle versée en 2003, en application du I de l'article 44 de la loi de finances pour 1999. Ces crédits se sont élevés, en 2003, à 8.858,909 millions d'euros ;

- la compensation de la suppression de la taxe additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçue par les régions en application

du II de l'article 39 de la loi de finances pour 1999. Les crédits correspondant, figurant à l'article 10 du chapitre 41-55 du budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, se sont élevés, pour l'année 2003, à 861,55 millions d'euros ;

- la compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation perçue par les régions en application du a et du II de l'article 11 de la loi de finances rectificative pour 2000. Les crédits correspondants, figurant à l'article 20 du chapitre 41-55 du budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, se sont élevés, pour l'année 2003, à 999,45 millions d'euros ;

- les compensations des baisses de DCTP subies soit par les communes qui étaient éligibles en 1998 à la dotation de solidarité urbaine (DSU) ou à la première fraction de la dotation de solidarité rurale (DSR), soit par leurs groupements, si une commune au moins de ceux-ci répond aux conditions précitées, soit par les communes éligibles en 1998 à la seconde fraction de la DSR et dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 90 % du potentiel fiscal moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique, versées par le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) en application du 2° bis de l'article 1648 du code général des impôts. Les crédits correspondants s'élèvent, en 2003, à 188,09 millions d'euros ;

- les dotations de péréquation du fonds national de péréquation (FNP). Il est toutefois déduit des montants pris en compte la majoration exceptionnelle de 22,867 millions d'euros prévue par l'article 129 de la loi de finances pour 1999. Il convient de noter que cette majoration a été mise en œuvre de 1999 à 2001 et a été reconduite pour les années 2002 et 2003<sup>3</sup>. Par ailleurs, n'est pas pris en compte le prélèvement opéré sur le fonds en application du III de l'article 52 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire. Cette disposition prévoyait la compensation aux collectivités territoriales, par le FNP, des exonérations de taxe professionnelle liées aux extensions d'activités en zone de redynamisation urbaine (I bis de l'article 1466 A du code général des impôts) et en zone de revitalisation rurale (article 1465 A du code général des impôts). Les crédits correspondants s'élèvent, en 2003, à 545,73 millions d'euros ;

- 95 % de la dotation générale de décentralisation (DGD), dont les crédits figurent, jusqu'à cette année, au chapitre 41-56 du budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales. Sont toutefois maintenus en dehors de la DGF les crédits correspondants aux concours particulier de la DGD, qui répondent à des modalités de répartition spécifique. Il s'agit du concours particulier versé en faveur des ports maritimes de pêche

<sup>3</sup> La reconduction de cette majoration pour les années 2002 et 2003 résulte de l'application, respectivement, de l'article 40 de la loi de finances pour 2002 et de l'article 51 de la loi de finances initiale pour 2003.

et de commerce en application de l'article L. 1614-8 du code général des collectivités territoriales et du concours particulier relatif aux bibliothèques, prévu à l'article L. 1614-14 du code général des collectivités territoriales<sup>4</sup>.

Les crédits correspondant à la fraction de la DGD dont l'intégration dans la DGF est proposée par le présent article s'élèvent, pour l'année 2003, à 5.755,35 millions d'euros.

**Le montant de la DGF ainsi majorée, servant de base au calcul de la DGF pour l'année 2004, s'élève donc à 36.108,293 millions d'euros, soit une augmentation de 91 % par rapport à l'année 2003.**

## **2. Le calcul de la DGF pour 2004**

Depuis 1998, le montant de la DGF inscrit dans le projet de loi de finances dépend de deux facteurs :

- l'application des règles d'indexation prévues par l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales ;

- le montant des « abondements exceptionnels » adoptés chaque année par le Parlement.

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 progression de la DGF est calculé à partir du taux prévisionnel d'évolution des prix (hors tabac) pour 2004 (soit + 1,5 %) et de la moitié du taux de croissance du produit intérieur brut (tel qu'il peut être estimé) pour l'année 2003 (soit 0,5 %). Il s'élève donc à 1,75 % :

$$1,5 \% (\text{prix } 2004) + \frac{1}{2} \text{ de } 0,5 \% (\text{PIB } 2003) = + 1,75 \%$$

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

<sup>4</sup> Pour mémoire, on rappellera que ces concours répondent à des règles particulières ; ainsi, le taux de concours au titre des ports maritimes de commerce et de pêche est obtenu, selon les modalités prévues par les articles R. 1614-58 à R. 1614-63 du code général des collectivités territoriales, en divisant le montant des crédits inscrits au budget de l'Etat (y compris les reports de l'exercice antérieur) au titre du concours particulier par le montant estimé des dépenses d'investissement d'infrastructure portuaire, directes ou subventionnées, prévues pour l'exercice considéré. Pour l'année 2003, ce taux de concours a été fixé à 34,00 %. S'agissant des bibliothèques, le concours particulier comporte trois parts distinctes.

sa réunion du mois de juillet 2002) l'indice de la DGF 2002 recalculé en tenant compte des derniers indice économiques connus.

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

Par application des dispositions précitées, le taux de progression de la DGF pour l'année 2003 s'élève à 2,3 %, contre 2,1 %, compte tenu des prévisions du gouvernement dans la loi de finances initiale pour 2003.

Appliqué au montant de la DGF définitive pour 2002, auquel il convient d'ajouter les majorations de la dotation d'intercommunalité et de la DSR prévues par la loi de finances pour 2002, qui ont été consolidées dans la base de la DGF<sup>5</sup>, le montant de la DGF « recalée » pour l'année 2003, servant de base de calcul à la DGF 2004, s'élève à : 18.451,717 millions d'euros x 1,023 = 18.876,106 millions d'euros.

Cet indice est appliqué à la DGF « recalée » pour l'année 2003, soit 18.876,106 millions d'euros. Il convient d'ajouter à ce montant :

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

- l'addition des montants des différentes majorations de la DGF prévues par le projet de loi de finances pour 2004.

Il résulte de ce calcul un montant servant de base au calcul de la DGF pour l'année 2004 de 36.108,293 millions d'euros.

Au total, **le montant de la DGF pour 2004**, « globalisée » en application des dispositions du présent article, s'élève à :

**36.108,293 millions d'euros x 1,0175 = 36.740,188 millions d'euros, soit une augmentation, à structure constante, de 1,93 % par rapport à la DGF de l'année 2003.**

Ce taux de 1,93 % n'est pas le taux d'augmentation 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 prévoient qu'elles évoluent « comme la dotation globale de**

<sup>5</sup> Le II de l'article 46 de la loi de finances pour 2001 a prévu que, « à compter de 2003, pour le calcul du montant de la dotation globale de fonctionnement, le montant de la dotation globale de fonctionnement de 2002 (...) est majoré d'un montant de 1,5 million d'euros ». De même, le III de l'article 42 de la loi de finances pour 2001 a prévu que, « à compter de 2003, pour le calcul du montant de la dotation globale de fonctionnement, le montant de la dotation globale de fonctionnement de 2002 (...) est majoré d'un montant total de 309.014 millions d'euros ».

*fonctionnement* » (DGD, dotation spéciale instituteurs, dotation élu local, compensation de la suppression de la part « salaires » de l'assiette de la taxe professionnelle, compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation, compensation de la suppression de la taxe additionnelle régionale aux droits de mutation à titre onéreux entre autres).

### 3. Les « abondements exceptionnels »

Depuis l'entrée en vigueur du contrat de croissance et de solidarité en 1999, les composantes de la DGF destinées aux communes défavorisées (la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale) bénéficient de crédits exceptionnels.

L'article 59 de la loi de finances pour 1999 prévoyait ainsi 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.

Le **montant des majorations** des dotations comprises dans la DGF diminue en 2004 par rapport à 2003 :

- la dotation spéciale pour le logement des instituteurs versée en 2004 au centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) est minorée de 15 millions d'euros, qui viennent abonder le solde de la dotation d'aménagement, et donc, la DSU, la DSR et la DNP ;

- **la régularisation de la DGF 2002 des communes, soit 45,032 millions d'euros, sera répartie entre la dotation de solidarité urbaine (DSU), la dotation nationale de péréquation (DNP) et la dotation de solidarité rurale (DSR), et, au sein de celle-ci, entre les deux fractions (« bourgs centres » et « péréquation ») qui la composent.** Lors de la séance du comité des finances locales du 24 septembre 2003, M. Alain Lambert, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, a indiqué, s'agissant cette mesure, que *« l'affectation aux dotations de solidarité du montant de la régularisation positive de la dotation globale de fonctionnement des communes résulte, d'une part, de la volonté du gouvernement de favoriser la péréquation, d'autre part, du fait que les attributions individuelles versées à chaque commune au titre de la régularisation auraient été dérisoires »*<sup>6</sup> ;

- une majoration supplémentaire du solde de la dotation d'aménagement de 36 millions d'euros est prévue, afin *« d'assurer à ces dotations de solidarité une progression d'environ 1,5 % en 2004 »*.

<sup>6</sup> In *Compte rendu de la séance du 24 septembre 2003 du comité des finances locales.*

La somme des abondements de la DGF s'établit à 96 millions d'euros, soit un montant légèrement supérieur à la moitié de ceux prévus dans la loi de finances pour 2003, et 0,26 % du montant total de la DGF pour l'année 2004. L'impact des abondements est donc nettement inférieur à celui des abondements prévus par la loi de finances pour 2002 (qui représentaient 0,8 % du montant total de la DGF) et par la loi de finances pour 2003 (qui représentaient 0,87 % du montant total de la DGF). Or, cette différence ne s'explique qu'en partie par la globalisation de la DGF opérée par le présent projet de loi de finances, qui revient à doubler le volume de ses crédits.

#### **4. Les autres dotations de l'Etat**

Les autres dotations de l'Etat aux collectivités locales sont :

- **les dotations indexées sur le taux d'évolution de la DGF** (+ 1,93 % en 2003) : la DGD et ses « satellites », la dotation élu local et la dotation spéciale instituteurs ;

- **les dotations indexées sur le taux d'évolution de la formation brute de capital fixe des administrations publiques** (+ 3,7 % en 2004, après + 1,7 % en 2002 et + 2,6 % en 2003) : la dotation globale d'équipement, la dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation départementale d'équipement des collèges ;

- **les dotations sans indexation** : le **fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée**, dont le montant prévu pour 2004 (3.710 millions d'euros) progresse de 1,2 % (soit une progression légèrement supérieure à celle enregistrées au cours des années précédentes) et le **produit des amendes de police relatives à la circulation routière**, dont le produit prévu s'élève à 430 millions d'euros, en hausse de 14,4 % (après une hausse de 16 % en 2003).

### ***C. LA CONTRIBUTION DE L'ETAT AUX DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES***

#### **1. La dotation globale d'équipement (DGE)**

##### *a) Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances*

Les crédits de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et des départements sont regroupés au sein du chapitre 67-52, qui comporte également désormais les crédits de la dotation de développement rural (DDR).



Les autorisations de programme consacrées à la DGE évoluent chaque année en fonction du taux d'évolution de la formation brute de capital fixe des administrations publiques, soit + 3,7 % dans le projet de loi de finances pour 2004.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits de cette dotation et de ses différentes parts prévue dans le projet de loi de finances pour 2004 :

**Evolution des crédits de la dotation globale d'équipement (DGE) dans le projet de loi de finances pour 2004**

*(en millions d'euros)*

	LFI 2003	PLF 2004
Dotation globale d'équipement des communes		
AP	413,227	428,516
CP	176,814	246,527
Départements – 1 <sup>ère</sup> part		
AP	267,581	277,481
CP	262,916	270,599
Départements – 2 <sup>ème</sup> part		
AP	191,391	198,472
CP	188,054	193,550
Total		
AP	872,199	904,469
CP	627,784	710,676

*Source : bleu intérieur, sécurité intérieure et libertés locales*

Il convient de rappeler que la consommation des crédits s'organise de manière différente pour la part de la DGE bénéficiant aux communes et celle revenant aux départements. Ainsi, s'agissant de la DGE des communes, les autorisations de programme sont réparties en totalité sous forme d'enveloppes départementales et sont notifiées aux bénéficiaires par arrêté préfectoral, au vu des dossiers présentés par les bénéficiaires et dans les conditions définies par une commission départementale composée d'élus locaux et présidée par le préfet. Les crédits de paiement sont versés aux bénéficiaires sous la forme d'avance au commencement d'exécution de l'opération. On notera que le montant de l'avance pouvant être versée a été rapporté par décret de 50 % à 30 % à compter de la DGE afférente à l'année 2003<sup>7</sup>, le solde étant versé au fur et à mesure de la réalisation de l'opération subventionnée.

<sup>7</sup> Décret n° 2002-1522 du 23 décembre 2002 relatif aux modalités d'attribution de la DGE des communes et modifiant la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales.

Pour la DGE des départements, la DGE constitue bien une dotation globale, puisque les autorisations de programme et les crédits de paiement sont versés en totalité aux bénéficiaires.

*b) L'évolution des reports de crédits*

S'agissant de la DGE des communes, les crédits étaient ouverts, jusqu'à la loi de finances pour 2002, pour un même montant en autorisations de programme et en crédits de paiement, alors que les crédits de paiement ne sont consommés que progressivement, entraînant mécaniquement un gonflement du montant des crédits de paiement disponibles en fin d'année, ainsi que le montre le tableau ci-après :

**Evolution du montant des crédits de paiement disponibles en fin d'année entre 1997 et 2001**

*(en millions d'euros)*

	<b>Fin 1997</b>	<b>Fin 1998</b>	<b>Fin 1999</b>	<b>Fin 2000</b>	<b>Fin 2001</b>
<b>Montant des crédits de paiement disponibles</b>	259,4	333,2	390,5	427,3	472,6

*Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales*

A compter de la loi de finances pour 2002, le niveau des ouvertures de crédits de paiement a été réduit par rapport à celui des autorisations de programme, permettant de réduire le montant des crédits de paiement reportés vers l'exercice suivant à 283,472 millions d'euros à la fin de l'année 2002.

S'agissant de la DGE des départements, les crédits étant versés en totalité en autorisations de programme et en crédits de paiement, leur consommation ne dépend que de l'importance des investissements réalisés par les bénéficiaires en fonction des différents taux de concours applicables.

A l'occasion de la discussion de l'article 35 du présent projet de loi de finances, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire a indiqué, en réponse à une intervention du rapporteur général de votre commission des finances, que le fait que les crédits de paiement n'augmentaient plus symétriquement avec les autorisations de programme, ainsi que l'amélioration du taux de consommation des crédits avait permis de réduire les reports de crédits sans pénaliser les collectivités locales, dont la capacité d'engagement demeurait intacte. Il a toutefois indiqué qu'il était prêt à envisager une simplification des circuits de financement, considérant que l'une des causes du retard des crédits de la DGE et de la dotation de développement rural (DDR) résidait dans l'obligation pour les élus de se « promener d'un guichet à l'autre », ce qui prend parfois des années.

## 2. Les subventions d'équipement (chapitre 67-50)

Les articles du chapitre 67-50 « subventions d'équipement et achèvement des opérations en cours » figurant dans l'agrégat « collectivités locales » ne sont pas dotés dans le projet de loi de finances pour 2004 :

a) *Article 22 : « reconstruction des ponts détruits par faits de guerre. Voirie locale »*

Le principe du financement par l'Etat du coût de reconstruction des ponts détruits par faits de guerre était posé par la loi du 28 octobre 1946 dont l'article 2 prévoyait que « *les dommages certains, matériels et directs causés aux biens immobiliers ou mobiliers par les faits de guerre dans tous les départements français et dans les territoires d'outre-mer relevant du ministère de la France d'outre-mer ouvrent droit à réparation intégrale* ». La loi précitée a été complétée par l'article 27 de la loi de finances rectificative du 3 août 1981 qui permettait à l'Etat de subventionner des travaux de voirie de substitution - dans la limite de 50 % du coût de reconstruction à l'identique du pont détruit - lorsque la collectivité avait renoncé à la reconstruction du pont détruit.

L'article 127 de la loi de finances pour 2001 a prévu l'établissement d'un rapport au Parlement *relatif aux ponts détruits par faits de guerre et non encore reconstruits en ouvrages définitifs ainsi qu'à l'exécution du chapitre 67-50*, remis aux deux assemblées parlementaires en janvier 2002. Ce rapport établissait une liste de 13 ponts dont la reconstruction était jugée prioritaire sur le plan local. La reconstruction à l'identique de ces ponts est, de ce fait, financée intégralement sur le chapitre 67-50. Les crédits ont été mis en place en gestion 2002 pour un total s'élevant à 4,728 millions d'euros en autorisations de programme. Le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales indique que « *au vu des délais d'instruction des dossiers et de lancement des marchés, la reconstruction effective des ponts prioritaires, financés sur le chapitre 67-50, devrait être réalisée en 2003 et 2004. Les crédits de paiement seront délégués au vu des besoins exprimés* ».

On rappellera que l'article 73 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2002 ayant supprimé le dispositif précité issu de la loi du 28 octobre 1946 sur les dommages de guerre, la reconstruction des autres ponts relèvent désormais du droit commun.

b) *Article 40 : « Programme exceptionnel d'investissements pour la Corse »*

L'article 53 de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse a prévu la mise en place d'un plan exceptionnel d'investissement (PEI), d'une durée de quinze ans, destiné à combler les retards d'équipements de la Corse.

Ce programme, d'un montant global de 1940,68 millions d'euros, est financé conjointement par l'Etat et les collectivités territoriales de Corse, la contribution de l'Etat ne pouvant excéder 70 % de son coût total.

Le préfet de Corse et les élus de la Collectivité territoriale de Corse ont arrêté, de façon générale dans une convention-cadre, la programmation des opérations couvrant la période 2000 à 2015, et de façon plus précise dans une convention d'application signée le 26 octobre 2002, la programmation des investissements à réaliser pour les années 2003 à 2006.

D'après les indications communiquées à votre rapporteur spécial par le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, la participation de l'Etat au financement des opérations programmées pour 2003 a été initialement arrêtée à 48,438 millions d'euros en autorisations de programme (AP). Le montant des AP et des crédits de paiements (CP) transféré au second semestre 2003 s'élèverait respectivement à 36,133 millions d'euros et 6,978 millions d'euros. Il est précisé que le différentiel entre le montant des AP prévu initialement et celui effectivement transféré résulte de l'état d'avancement effectif des opérations d'investissement réalisées sur place et de l'évolution des contraintes budgétaires qui s'imposent à chacun des ministères contributeurs.

Dans le cadre du programme exceptionnel d'investissement pour la Corse, les crédits de l'article 40 du chapitre 67-50 du budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales sont abondés par des transferts de crédits inscrits au budget de chacun des ministères contributeurs. Toutefois, l'ensemble des crédits de l'Etat destinés à financer ce programme d'investissement ne transite pas par cette ligne budgétaire, le financement de plusieurs opérations relevant de crédits ouverts au titre des comptes spéciaux du trésor, qui ne peuvent faire l'objet d'un transfert<sup>8</sup>.

*c) Article 60 : « Programme de sécurité dans les établissements scolaires »*

Le plan quinquennal ouvert sur ce chapitre en 1994 a été clôturé le 30 mars 2000. Aucun crédit n'est inscrit sur cet article en loi de finances depuis 2001.

<sup>8</sup> *Le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales indique que « le ministère en charge des sports et ceux en charge de l'écologie et de l'agriculture ont souhaité financer certaines opérations relevant de leurs compétences au moyen, respectivement, du fonds national de développement du sport (FNDS) et du fonds national de solidarité pour l'eau (FNSE) ou du fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE). Les crédits de ces fonds, qui sont des comptes d'affectation spéciale, ne peuvent faire l'objet d'un transfert sur une ligne du budget général, eu égard aux règles de la comptabilité publique ».*

Le montant des crédits disponibles sur cet article en 2003, qui s'élève à 44,197 millions d'euros, correspond à 56,197 millions d'euros de crédits de paiement délégués en 2002 mais n'ayant pas été consommés. Ils ont fait l'objet d'un report sur l'exercice 2003, après une mesure d'annulation de 12 millions d'euros de crédits de paiement. Une nouvelle mesure de gel budgétaire au titre de l'année 2003 a réduit les crédits de 10,158 millions d'euros, ne rend pas possible le financement de toutes les demandes formulées par les préfetures.

*d) Article 70 : « Regroupement communal »*

Des majorations de subventions sont attribuées aux communes fusionnées dans les conditions prévues aux articles L 2335-6 à L 2335-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Elles ont été mises en place par la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes et concernent les subventions spécifiques dont l'attribution incombe, de façon pleine et entière, à l'Etat. Elles sont accordées pour une durée de 5 ans après la date de la fusion.

Depuis 1999, plusieurs communes ont fusionné et sont susceptibles de bénéficier de majorations. Il s'agit des communes suivantes :

- Maine et Loire : fusion de Montfaucon et Montigné par arrêté du 28 février 2000 ;
- Manche : fusion de Cherbourg et d'Octeville par décret du 23 février 2000 ;
- Nord : fusion de Lille et de Lhomme par arrêté du 22 février 2000 ;
- Orne : fusion de Bagnoles de l'Orne et de Tessé la Madeleine par arrêté du 2 décembre 1999 ;
- Deux Sèvres : fusion de Nueil sur Argent et d'Aubiers par arrêté du 30 décembre 1999 ;

Un crédit de 0,762 million d'euros a été ouvert en autorisations de programme en loi de finances pour 2001. Les crédits sont délégués aux préfetures au vu des besoins exprimés. En 2002, les crédits consommés se sont élevés à 158 525 euros, versés à la commune de Cherbourg-Octeville.

**3. Les subventions d'équipement aux collectivités pour les réparations des dégâts causés par les calamités publiques**

Au titre de l'année 2002, le montant total des autorisations de programme (AP) disponibles sur le chapitre 67-54 s'est élevé à

138,484 millions d'euros, soit 21,608 millions d'euros au titre des reports définitifs de l'année 2001, 9,876 millions d'euros de reprises d'AP effectuées au cours de la gestion 2002, 10 millions d'euros ouverts par le décret d'avances pour les inondations du sud-est de septembre 2002 et 97 millions d'euros ouverts par la loi de finances rectificative du 31 décembre 2002.

Pour les crédits de paiement, le montant des crédits disponibles s'est élevé à 166,142 millions d'euros, dont 106,142 millions d'euros au titre des reports définitifs de l'année 2001, 10 millions d'euros ouverts par décret d'avances pour les inondations du sud-est de septembre 2002 et 50 millions d'euros ouverts en loi de finances rectificative du 31 décembre 2002.

Ces crédits ont été délégués aux préfetures à hauteur de 33,851 millions d'euros, soit 24% des crédits disponibles pour les AP, et à hauteur de 88,066 millions d'euros, soit 53% des crédits disponibles, pour les CP. Toutefois, il convient de noter que les crédits ouverts en AP et CP par la loi de finances rectificative du 31 décembre 2002 n'ont pu être délégués au titre de cet exercice, mais au titre de l'exercice 2003.

Les crédits délégués en 2002 ont bénéficié aux collectivités locales victimes des calamités naturelles suivantes :

- intempéries de fin 1999 - début 2000 pour les départements de la Haute-Corse et du Pas-de-Calais ;

- intempéries de fin 2000 pour les départements des Alpes Maritimes, du Finistère et d'Ille-et-Vilaine ;

- aide exceptionnelle pour les travaux sur les rivières canalisées de Bretagne et de la Somme canalisée suite aux décisions du Comité Interministériel à l'Aménagement et au Développement du Territoire du 9 juillet 2001 (départements d'Ille et Vilaine et du Morbihan et de la Somme) ;

- intempéries diverses intervenues au cours de l'année 2001 pour les départements de l'Aisne, du Calvados, de la Corrèze (solde dû au titre des intempéries de juillet 2001), de la Loire-Atlantique, de la Manche, du Rhône, du Var, du Vaucluse et du territoire de Belfort ;

- intempéries de juin 2002 pour le département de l'Isère ;

- inondations sud-est de septembre 2002 (départements de l'Ardèche, des Bouches du Rhône, de la Drôme, du Gard, de l'Hérault et de Vaucluse).

Au titre de l'année 2003, le montant des autorisations de programme disponibles s'élève à 119,046 millions d'euros à la date du 10 septembre 2003, correspondant à 104,634 millions d'euros de reports au titre de l'année 2002, 14,680 millions d'euros de reprises effectuées au cours de l'année et -

0,268 millions d'euros de crédits annulés par décret d'annulation du 03 janvier 2003. Pour les CP, le montant des crédits disponibles s'élève à 111,117 millions d'euros, qui correspondent au montant des reports définitifs de la gestion 2002.

Au 10 septembre 2003, ces crédits ont fait l'objet de délégation à hauteur de 107,610 millions d'euros, soit 90 % des crédits disponibles, pour les AP et à hauteur de 61,921 millions d'euros, soit 56% des crédits disponibles, pour les CP.

Les crédits délégués en 2003 ont bénéficié aux collectivités locales victimes des calamités naturelles suivantes :

- inondations des 8 et 9 septembre 2002 du sud-est pour les départements de l'Ardèche, des Bouches du Rhône, de la Drôme, du Gard, de l'Hérault et de Vaucluse, pour un montant de 83,5 millions d'euros, représentant le solde des 100,5 millions d'aide exceptionnelle prévue ;
- intempéries de juin 2002 pour le département de l'Isère.

#### **4. 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 du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales. Le montant des 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 + 3,7 % dans le projet de loi de finances pour 2004.

Les autorisations de programme au titre de la DDEC s'élevaient respectivement à 279,009 millions d'euros et 286,264 millions d'euros en 2002 et 2003. Le taux de couverture des dépenses d'équipement par la DDEC peut être évalué, à partir des derniers comptes administratifs disponibles, soit ceux de l'exercice 2001, à 17,20 % et, à partir des budgets primitifs 2002 et 2003, respectivement à 14,66 % et 14,55 %.

Les autorisations de programme au titre de la DRES s'élevaient respectivement à 561,846 millions d'euros et 576,455 millions d'euros en 2002 et 2003. Le taux de couverture des dépenses d'équipement par la DRES peut être évalué, à partir des derniers comptes administratifs disponibles, soit ceux de l'exercice 2001, à 31,32% et, à partir des budgets primitifs 2002 et 2003, respectivement à 27,40 % et 27,34 %.

## **5. Le fonds d'investissement des services départementaux d'incendie et de secours**

Votre rapporteur spécial relève que les crédits correspondant aux subventions d'équipement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) relèvent de l'agrégat « sécurité civile », bien que ces crédits bénéficient aux collectivités territoriales qui assurent le financement de ces services.

Il note que les autorisations de programme du fonds d'aide aux SDIS passent, en 2004, de 45,15 millions d'euros à 54 millions d'euros, le montant des crédits de paiement étant à peu près stable, passant de 45,15 à 45 millions d'euros. Par ailleurs, s'agissant de la prise en charge par les SDIS d'interventions qui ne relèvent pas de leurs compétences, le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales indique que : *« une instruction conjointe du ministère de l'intérieur et du ministère de la santé précisant les conditions de la prise en charge financière par les établissements de santé, sièges des SAMU, des interventions effectuées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003 par les services d'incendie et de secours à la demande de la régulation médicale du centre 15, lorsque celle-ci constate le défaut de disponibilité des transporteurs sanitaires privés, et qui ne relèvent pas de l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales, est en cours de diffusion dans tous les départements.*

*« C'est ainsi que pour l'année 2003, les centres hospitaliers, sièges des SAMU, rembourseront les transports effectués par les services d'incendie et de secours pour un montant forfaitaire de 90 euros.*

*« Pour l'avenir, un nouveau dispositif sera mis en place avec des tarifs particulièrement dissuasifs car l'objectif est bien de faire baisser le nombre de ces interventions indues qui n'ont rien à voir avec l'urgence des missions des sapeurs-pompiers ».*

Par ailleurs, il est précisé que *« dans le cadre de la mise en oeuvre de l'article 125 de la loi relative à la démocratie de proximité qui prévoit le principe d'une prise en charge par les sociétés concessionnaires d'ouvrages routiers ou autoroutiers des interventions effectuées par les services d'incendie et de secours sur le réseau routier et autoroutier sous réserve de conventions à passer entre ces sociétés et les services départementaux d'incendie et de secours, il est prévu, suite à l'accord du ministère de l'équipement, outre les conditions financières de cette prise en charge, d'améliorer l'échange d'informations entre les services départementaux d'incendie et de secours et les sociétés d'autoroutes et donc la coordination de ces différents services ».*



Votre rapporteur spécial considère que ces mesures vont dans le sens d'une moindre progression des charges afférentes aux services départementaux d'incendie et de secours. Il souligne toutefois que l'évolution de cette charge résulte pour une partie des mesures réglementaires décidées par le gouvernement et supportées par les collectivités territoriales.

## **6. Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)**

Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA.) a pour objet de compenser de manière forfaitaire la TVA acquittée par les collectivités locales et certains organismes sur leurs dépenses réelles d'investissement, grevées de TVA, et exposées pour les besoins d'une activité non-assujettie à la TVA.

Ce prélèvement sur les recettes de l'Etat constitue, compte tenu de son montant, la principale contribution de l'Etat à l'effort d'équipement des collectivités locales.

Les crédits ouverts en 2000 et 2001 ont été respectivement de 3,326 milliards d'euros et 3,582 milliards d'euros. En 2000 et 2001, respectivement, 3,246 milliards d'euros et 3,578 milliards d'euros ont été consommés. En 2002, les crédits ouverts ont été de 3,613 milliards d'euros et le montant des crédits consommés s'est élevé à 3,681 milliards d'euros. Enfin, au titre de l'année 2003, 3,644 milliards d'euros ont été inscrits en loi de finances. Ce montant est de 3,710 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2004.

Il convient de rappeler que le FCTVA est attribué en appliquant, à l'assiette des dépenses éligibles (toutes taxes comprises), un taux de compensation forfaitaire fixé par l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales. L'assiette des dépenses éligibles est établie au vu du compte administratif de la pénultième année, ce qui explique le décalage de deux ans entre la réalisation de la dépense éligible et l'attribution du FCTVA. Toutefois, pour les communautés de communes, et les communautés d'agglomération, l'assiette des dépenses éligibles est constituée des dépenses réalisées l'année même et établie au vu d'états de mandatements trimestriels.

On notera que le gouvernement a, par un amendement au présent projet de loi, étendu à compter de l'année 2004 les règles d'éligibilité au FCTVA aux investissements routiers, directement réalisés par les collectivités publiques compétentes en matière de voirie, sur le domaine public routier d'autres collectivités publiques. L'objet de cet amendement indiquait que *« bien qu'elle déroge aux principes qui gouvernent le FCTVA, cette extension devrait notamment faciliter les opérations d'aménagement de centre bourgs,*

*réalisées par les communes, lorsque ces dernières sont traversées par une route départementale ou nationale ».*

Il convient toutefois de souligner que cet amendement proposé par le gouvernement, et voté par le Sénat, est plus restrictif que la rédaction de l'article 18 du projet de loi relatif aux responsabilités locales, issue de sa première lecture au Sénat. En effet, celui-ci prévoit que les collectivités locales et leurs groupements bénéficient également, par dérogation, des attributions du FCTVA au titre des fonds de concours versés à l'Etat ou à une autre collectivité territoriale pour les travaux que ceux-ci effectuent sur leur domaine public routier.

## **V. LES COMPENSATIONS ET LES DÉGRÈVEMENTS**

### ***A. LES COMPENSATIONS***

#### **1. L'activation des dotations de compensation**

La part des compensations de la suppression des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et de la vignette automobile dans la DGD des départements est présentée dans le tableau suivant. Il souligne la part croissante des compensations de suppressions d'impôts locaux dans le montant de la DGD des départements.

**Parts des compensations de suppression d'impôts locaux dans la DGD**

Année	DGD de l'exercice	DMTO immeubles professionnels	DMTO immeubles d'habitation	Part des DMTO dans la DGD	Vignette mesure LFI 2001	Vignette mesure LFI 2002	Part de la vignette dans la DGD
1999 (en francs)	14.943	3.549	1.332	32,66%			0,00%
2000 (en francs)	9.371	3.578	4.604	87,31%			0,00%
2001 (en francs)	22.024	3.700	4.762	38,42%	12.337		56,02%
2002 (en francs)	24.335	3.851	4.955	36,19%	12.839	1.426	58,62%
2002 (en euros)	3.710	587	755	36,19%	1.957	217	58,62%
2003 (en euros)	3.842	601	773	35,75%	2.002	222	57,91%

*Source : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales*

Le tableau ci-après montre l'évolution des compensations d'exonérations ou de suppression d'impôts locaux depuis 1997, et souligne les changements opérés dans le projet de loi de finances pour 2004.

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

*(en millions d'euros)*

<b>COMPENSATIONS</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
41-51-50 Contrepartie de l'exonération d'impôt foncier	94,52	68,60	44,97	30,49	107,93	96,37	94,78	0,00
41-51-80 Contrepartie de l'exonération de taxes sur les propriétés non bâties	3,05	3,81	3,81	3,81	3,81	3,96	3,96	0,00
41-21 Application de l'article 3 de la loi du 10 janvier 1980								
41-23 Compensation aux départements des réductions de taxe de publicité foncière (charges communes)	7,62	3,05	2,29	2,29	2,29	2,3	2,3	2,30
41-55 Dotation de compensation aux régions des pertes de recettes fiscales , dont			771,39	782,67	1736,60	1819,37	1861,106	0,00
<i>art. 10 Compensation résultant de la baisse des DMTO</i>					809,40	842,334	861,657	
<i>art. 20 Compensation de la suppression de la part régionale de la TH</i>					927,20	977,035	999,448	
DCTP	2715,88	2643,92	2107,61	1813,99	1755,94	1643,65	1587,691	1527,37
Exonérations fiscalité locale	2295,12	1814,14	1827,86	1917,50	1946,50	1919,99	1971	2180,00
Suppression de la part salariale de la TP			1798,90	3483,46	5389,07	7804,17	9033,03	109,16
<b>Total</b>	<b>5 116</b>	<b>4 534</b>	<b>6 557</b>	<b>8 034</b>	<b>10 942</b>	<b>13 290</b>	<b>14 554</b>	<b>3 819</b>
<b>Total avec compensation DMTO et vignette des départements</b>			<b>7 060</b>	<b>9 239</b>	<b>14 127</b>	<b>16 755</b>	<b>14 554</b>	<b>3 819</b>

Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit une diminution du montant des compensations de 73,7 % par rapport à l'année 2003. Toutefois, cette évolution résulte de l'intégration dans la DGF de plusieurs compensations d'exonérations ou de suppressions d'impôts locaux, et notamment, de la dotation de compensation de suppression de la part salaires et la taxe professionnelle, pour un montant d'environ 9 milliards d'euros :

- l'article 37 du présent projet de loi de finances prévoit le basculement en prélèvements sur recettes des crédits figurant auparavant dans l'article 41-51 du budget de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ;

- l'article 38 du présent projet de loi de finances prévoit l'intégration dans la DGF de la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle ;

- enfin, 95 % de la dotation générale de décentralisation, y compris la compensation correspondant à la vignette et aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO) est également intégrée dans la DGF.

Resteraient donc en dehors de la DGF : la compensation des exonérations relatives à la fiscalité locale, une petite partie de la compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle, la compensation aux départements des réductions de taxe de publicité foncière (qui figure au budget des charges communes) et la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP), qui joue le rôle de variable d'ajustement du contrat de croissance et de solidarité.

**L'intégration dans la DGF de la majeure partie des compensations d'exonération et de suppression d'impôts locaux revient à « activer » des dotations autrefois passives, et qui contribuaient à rigidifier le budget de l'Etat, en augmentant la part des dépenses indexées et incompressibles.** L'inscription en prélèvements sur les recettes de l'Etat de ces compensations permettra, le cas échéant, d'en modifier les critères de répartition, conformément aux dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

## **2. Le coût de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle**

**Le coût brut pour l'Etat de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle s'élève à 9,12 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 et le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée, notamment, le coût net ne s'établit pour l'Etat qu'à 1,9 milliard d'euros en 2004.**

**Evolution du coût net de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle  
pour l'Etat**

*(en milliards d'euros)*

<b>Incidences cumulées</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>Mesure nouvelle</b>	<b>Total 2004</b>
Compensation de la part salaire aux collectivités	- 2,0	- 3,0	- 5,3	- 7,75	- 8,96	- 0,16 *	- 9,12 **
Perte de recettes au titre des frais d'assiette et de dégrèvement	- 0,1	- 0,3	- 0,5	- 0,7	- 0,7		- 0,7
Baisse du montant des dégrèvements	+ 0,1	+ 0,2	+ 0,3	+ 0,4	+ 0,5	+ 0,1	+ 0,6
Diminution de la compensation REI	+ 0,2	+ 0,4	+ 0,4	+ 0,4	+ 0,4		+ 0,4
Impact compte d'avances aux collectivités locales	+ 0,3	+ 0,3	+ 0,3	+ 0,5	+ 0,5	- 0,4	+ 0,1
Recettes supplémentaires d'impôt sur les sociétés et gains sur dividendes	+ 0,0	+ 0,4	+ 0,9	+ 1,4	+ 2,2	+ 0,6	+ 2,8
Baisse du coût du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée	+ 0,0	+ 0,5	+ 0,7	+ 1,2	+ 1,9	+ 0,6	+ 2,5
Relèvement de la cotisation de péréquation	+ 0,2	+ 0,4	+ 0,5	+ 0,5	+ 0,5		+ 0,5
Relèvement de la cotisation minimale assise sur la valeur ajoutée	+ 0,1	+ 0,2	+ 0,5	+ 0,9	+ 1,1		+ 1,1
<b>TOTAL</b>	<b>- 1,2</b>	<b>- 1,5</b>	<b>- 2,3</b>	<b>- 3,1</b>	<b>- 2,6</b>	<b>+ 0,7</b>	<b>- 1,9</b>

\* indexation DGF

\*\* en 2004, la compensation de la part salaires est intégrée à la DGF

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

## ***B. LES DÉGRÈVEMENTS***

Le montant des dégrèvements d'impôts locaux inscrits dans les lois de finances s'établit à environ **9,4 milliards d'euros**, en diminution d'environ 8 % par rapport à l'année 2003. Cette diminution de la prise en charge par l'Etat des dégrèvements résulte de la réforme de la taxe professionnelle engagée depuis 1999 : **la diminution des bases de la taxe professionnelle a conduit à réduire le montant des dégrèvements pris en charge par l'Etat.**

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

*(en millions d'euros)*

<b>DEGREVEMENTS</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>15-01 Dégrèvements</b>	<b>8 257</b>	<b>9 308</b>	<b>10 051</b>	<b>9 604</b>	<b>10 782</b>	<b>9 950</b>	<b>10 159</b>	<b>9416</b>
<i>§ 16 Taxe professionnelle</i>	6 402,86	6 555,31	7 241,33	6 982,16	6 871,64	6 270	6 417	5 655
<i>§ 17 Taxe d'habitation</i>	1 487,90	1 692,95	1 707,43	1 875,12	2 850,80	2 640	2 692	2 830
<i>§18 Taxes foncières</i>	365,88	373,50	365,88	365,88	373,50	430	459	450
<i>§32 Admissions en non valeur.</i>		686,02	736,33	381,12	686,02	610	501	481

Source : réponses au questionnaire budgétaire pour le PLF 2004

Le tableau ci-après montre le détail de l'évolution des dégrèvements en matière d'impôts directs locaux entre 1998 et 2002.

## Dégrèvements de fiscalité directe locale de 1998 à 2002

*(en millions d'euros)*

	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Taxe professionnelle</b>					
. Allègement transitoire	2	1	1	0	2
. Plafonnement en fonction de la valeur ajoutée	5 844	5 888	5 888	5 651	5 865
. Autres dégrèvements	1 138	1 014	987	920	924
Total dégrèvements hors ANV*	<b>6 984</b>	<b>6 903</b>	<b>6 875</b>	<b>6 571</b>	<b>6 790</b>
<b>Taxe d'habitation</b>					
. Personnes de condition modeste	193	250	217	199	271
. Dégrèvements partiels y compris le plafonnement en fonction du revenu	1 108	1 106	1 928	1 872	1 879
. Autres dégrèvements (1)	409	328	1 366	618	699
Total dégrèvements hors ANV	<b>1 708</b>	<b>1 684</b>	<b>3 511</b>	<b>2 490</b>	<b>2 578</b>
<b>Taxes foncières</b>					
. Personnes de condition modeste	23	21	19	44	76
. Pertes de récolte	17	8	10	7	12
. Autres dégrèvements	277	295	356	377	439
Total dégrèvements hors ANV	<b>317</b>	<b>324</b>	<b>385</b>	<b>428</b>	<b>527</b>
<b>Ensemble</b>					
Total dégrèvements hors ANV	9 009	8 911	10 771	9 489	9 895
ANV (2)	590	598	632	565	461
<b>Total général</b>	<b>9 599</b>	<b>9 509</b>	<b>11 403</b>	<b>10 054</b>	<b>10 356</b>

\* ANV: Admission en non valeur

(1) En 2000, les autres dégrèvements de la taxe d'habitation comprennent le dégrèvement de la suppression de la part régionale qui s'élève à 951 millions d'Euros.

(2) Depuis 2000, les ANV ne sont connus que globalement. C'est pourquoi ils ont été isolés sur le tableau.

Il convient de souligner que la part croissante des dégrèvements afférents à la taxe d'habitation dans l'ensemble des dégrèvements de fiscalité directe locale. Cette évolution traduit une prise en compte croissante du revenu dans le calcul de la taxe d'habitation, et accroît la part des impôts locaux prise en charge par l'Etat.



## VI. LA RECONDUCTION EN 2003 DU VOLET « INDEXATION » DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ

### *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.

**Pour la troisième année, les règles d'évolution de l'enveloppe normée sont définies de manière annuelle.** Compte tenu de l'intégration dans la DGF de plusieurs dotations, notamment de compensation, le contrat de croissance et de solidarité s'applique désormais à un montant beaucoup plus important de crédits.

### *B. L'INDEXATION EN 2004 DU « CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ »*

L'article 38 du projet de loi de finances propose de **reconduire en 2004 le mode de calcul de l'évolution de l'enveloppe normée, soit**

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 :

$$1,5 \% + 33\% \times 0,5 \% = 1,67 \%$$

Du fait de la diminution de la croissance du PIB constatée ces dernières années, la progression de l'enveloppe normée a été limitée.

Le tableau ci-après retrace l'évolution de l'enveloppe normée en 2004 :

**Contrat de croissance et de solidarité en 2004**

*(en millions d'euros)*

	LFI 2003 à structure 2004 (a)	LFI 2003 révisée à structure 2004 (b)	2004 à structure courante	
			PLF 2004 (c)	Evolution en % (c)/(b)
<b>I – ENVELOPPE NORMÉE</b>	36.044,349	36.108,292 <sup>(1)</sup>	36.740,187	1,75
Dotation globale de fonctionnement (DGF)				
Dotation spéciale instituteurs (DSI)	252,965	252,965	257,849	1,93
Dotation élu local	46,270	46,270	47,163	1,93
Compensation part salaires de la TP pour les FDPTP	107,091	107,091	109,158	1,93
Dotation globale d'équipement (DGE) des départements et des communes en AP	872,199	872,199	904,470	3,70
Dotations régionale et départementale d'équipement scolaire et des collèges (DRES/DDEC) en AP	862,719	862,719	894,640	3,70
Dotation générale de décentralisation (DGD) <sup>(2)</sup>	442,542	558,356	569,135	1,93
Dotation générale de décentralisation Corse (DGD Corse) <sup>(2)</sup>	240,059	240,229	244,867	1,93
Dotation de décentralisation formation professionnelle	1.343,008	1.346,043	1.372,028	1.93
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) hors réduction pour création d'entreprise (ancienne REI)	1.419,310	1.419,310	1.370,171	- 3,46
<b>SOUS-TOTAL I</b>	<b>41.630,512</b>	<b>41.813,474</b>	<b>42.509,668</b>	<b>1,67</b>
<b>II – AJUSTEMENTS</b>				
- DSI			- 43,553	
- Reliquats du CNFPT			- 15,000	
- DGD Intérieur			2,227	
- SRV			225,800 <sup>(3)</sup>	
- DGD Corse			0,138	
- DGD Formation professionnelle (primes d'apprentissage)	46,420	46,420	454,266	
<b>SOUS-TOTAL II</b>	<b>46,420</b>	<b>46,420</b>	<b>633,878</b>	
<b>TOTAL I + II (hors régularisation)</b>	<b>41.676,932</b>	<b>41.859,894</b>	<b>43.271,752</b>	<b>3,03</b>
<b>III – MAJORATIONS EXCEPTIONNELLES</b>				
- Majoration exceptionnelle du solde de la dotation d'aménagement	91.366 <sup>(4)</sup>	96.899 <sup>(4)</sup>	51,000 <sup>(5)</sup>	
- Majoration exceptionnelle au titre du contentieux Pantin (fraction 16 %)	44,475	44,475	35,580	
<b>SOUS-TOTAL III</b>	<b>135,841</b>	<b>141,374</b>	<b>86,580</b>	
<b>TOTAL I + II + III (hors régularisation négative)</b>	<b>41.812,773</b>	<b>42.001,268</b>	<b>43.230,126</b>	<b>2,93</b>

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

(2) Dont crédits Culture.

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

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

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

(6) Intégré dans la DGF.

Source : document remis au Comité des finances locales lors de sa séance du 24 septembre 2003

### ***C. LES CONSÉQUENCES SUR LA VARIABLE D'AJUSTEMENT***

Le III de l'article 32 de la loi de finances pour 1996 a, pour la période 1996-1998, transformé la DCTP en variable d'ajustement de l'enveloppe globale consacrée aux dotations de l'Etat aux collectivités locales afin que les règles particulières d'indexation de certaines dotations et en celles de la dotation globale de fonctionnement (DGF), puissent être respectées.

L'article 57 de la loi de finances pour 1999 qui a mis en place le contrat de croissance et de solidarité (reconduit jusqu'en 2004) n'a pas modifié ces règles.

Toutefois, l'intégration des rôles supplémentaires de taxe professionnelle pour le calcul de l'abattement de 16 % (article 19 de la loi de finances pour 2002) à la suite l'arrêt du Conseil d'Etat du 18 octobre 2000 « Commune de Pantin » a permis d'abonder la DCTP conduisant ainsi à distinguer au sein de la DCTP la compensation afférente à l'abattement général.

L'abondement a été fixé à 177,9 millions d'euros, versés à hauteur de 45 % en 2002, 25 % en 2003, 20 % en 2004 et 10 % en 2005.

Le montant de la DCTP prévu pour 2004 s'établit à 1.527,4 millions d'euros. En 1995, son montant était de 2.918 millions d'euros. La réduction de près de 50 % en neuf ans du montant de la DCTP s'explique par le fait que, entre 1996 et 2004, l'ajustement de l'enveloppe normée a toujours été à la baisse.

**Entre 2004 et 2003, la baisse enregistrée est de 3,8 %.**

Il convient de rappeler que la DCTP voit ses crédits réduits « mécaniquement » chaque année, en application des règles du contrat de croissance et de solidarité. En effet, dès lors que la plupart des dotations incluses dans le périmètre de l'enveloppe normée évoluent comme la DGF (soit selon un indice calculé en tenant compte de l'évolution des prix et de la moitié du taux de croissance du produit intérieur brut), alors que l'enveloppe normée du contrat de croissance et de solidarité évolue selon un indice moindre (puisqu'il tient également compte de l'évolution des prix, mais de seulement un tiers du taux de croissance du produit intérieur brut), il est inévitable qu'un ajustement de crédits ait lieu pour faire en sorte que « l'édredon entre dans la valise ». Cet ajustement est assuré par une ponction sur les crédits de la DCTP.

Cet ajustement sera d'autant plus important, à compter de 2004, dès lors que la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle sera intégrée dans la DGF et évoluera comme celle-ci. En effet, l'inclusion dans le périmètre de l'enveloppe normée d'une dotation d'un montant supérieur à 9 milliards d'euros en 2004, évoluant plus rapidement que l'enveloppe normée, pèsera d'autant plus sur la variable d'ajustement du contrat de croissance et de solidarité, la DCTP.

## VII. LES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION

### *A. L'INTÉGRATION AU BUDGET DE L'ETAT DU FONDS NATIONAL DE PÉRÉQUATION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE ET DU FONDS NATIONAL DE PÉRÉQUATION*

Le présent projet de loi de finances propose de supprimer le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) et le fonds national de péréquation (FNP), et d'intégrer les sommes correspondantes au budget de l'Etat<sup>9</sup>.

#### **1. Le dispositif actuel**

##### *a) Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP)*

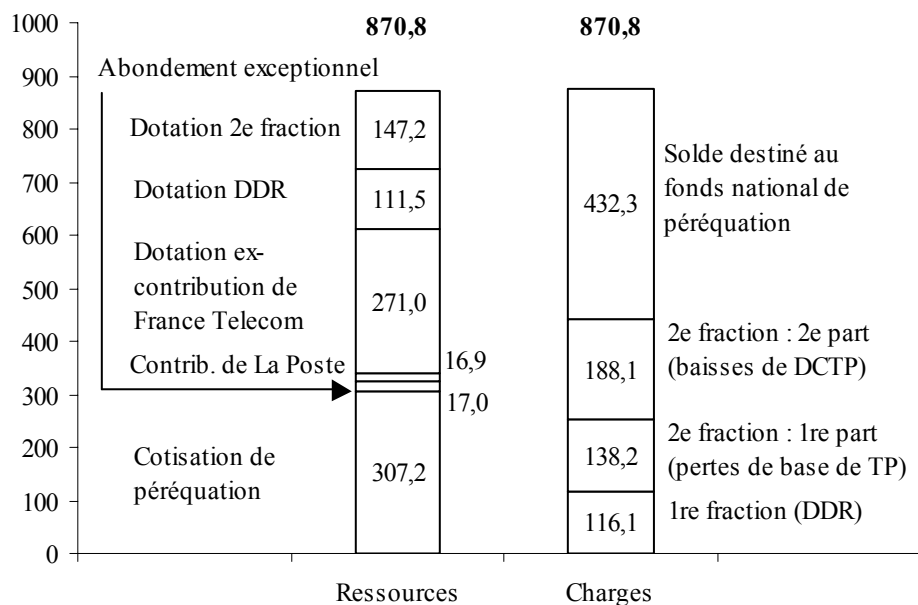
Le FNPTP a été créé par la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980.

Ses ressources et ses charges sont fixées respectivement par les articles 1648 A *bis* et 1648 B du code général des impôts. S'élevant en 2003 à 870,8 millions d'euros, elles sont le fruit d'un **empilement législatif peu cohérent**, comme l'indique le graphique ci-après.

<sup>9</sup> Votre rapporteur spécial n'indiquera ici que les grandes lignes du dispositif actuel et de la réforme proposée. Pour une présentation détaillée, le lecteur pourra utilement se reporter au commentaire des articles 33 et 34 qui figurent dans le tome II du rapport général sur le présent projet de loi de finances.

**Les ressources et les charges du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) en 2003**

*(en millions d'euros)*



*Source : commission des finances du Sénat*

*b) Le fonds national de péréquation (FNP)*

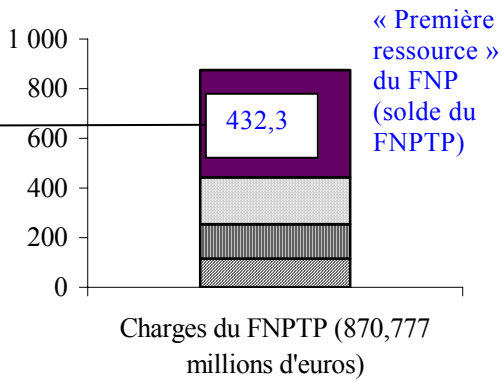
Le FNP a été créé par l'article 70 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995.

Son régime est fixé par l'article 1648 B *bis* du code général des impôts, qui fixe ses ressources et les modalités de répartition de ses attributions. En 2003, il dispose de 579 millions d'euros.

**Il est essentiellement financé par le « solde » du FNPTP.** Le graphique ci-après synthétise ses ressources, et les grandes masses de ses charges. Comme on peut le constater, **cette « tuyauterie » est passablement (sans doute trop) complexe.**

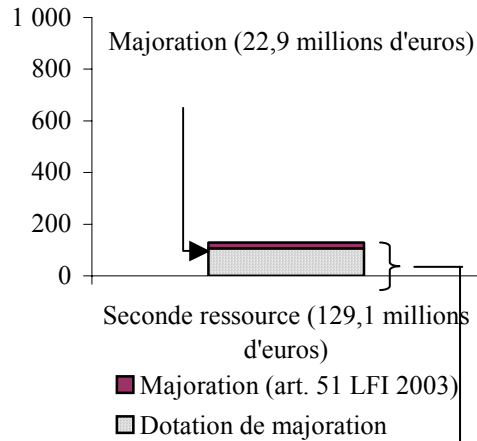
## Ressources et charges du Fonds national de péréquation (FNP) en 2003

### Le FNPTP et la « 1<sup>re</sup> ressource » du FNP



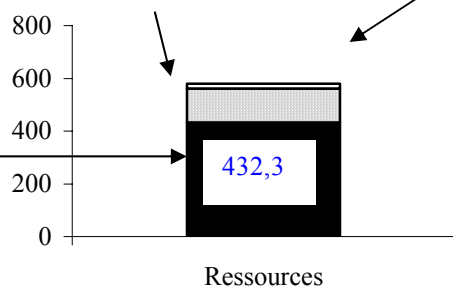
- Solde
- Reliquat n-1 de la 2e fraction, part résiduelle, réserve
- ▨ 2e fraction : 2e part (compensations des baisses de DCTP)(art. 52 LFI 2003)
- ▩ 2e fraction : 1re part (compensation des pertes de base de TP)
- ▧ 1re fraction (DDR)

### La « seconde ressource » du FNP

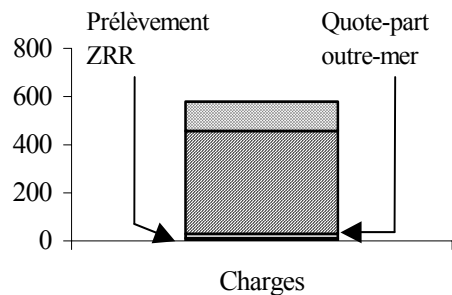


Abondement exceptionnel (18 millions d'euros)

### Le Fonds national de péréquation (FNP) : 579 millions d'euros



- Abondement exceptionnel
- ▨ Seconde ressource
- Première ressource



- ▩ Majoration
- ▨ Part principale
- Quote-part outre-mer
- ▩ Prélèvement ZRR

## 2. Le dispositif proposé par le présent projet de loi de finances

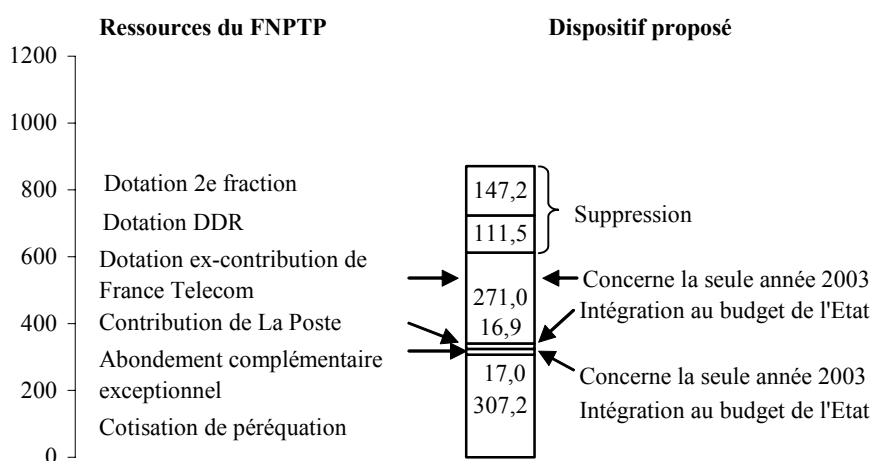
Dans ses articles 32 à 35, le présent projet de loi de finances propose d'intégrer respectivement le FNPTP et le FNP au budget de l'Etat.

### a) La suppression du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle

Dans le cas du FNPTP, l'ancien et le nouveau dispositif sont synthétisés par les graphiques ci-après.

#### L'intégration au budget de l'Etat des ressources du FNPTP

(2003, en millions d'euros)

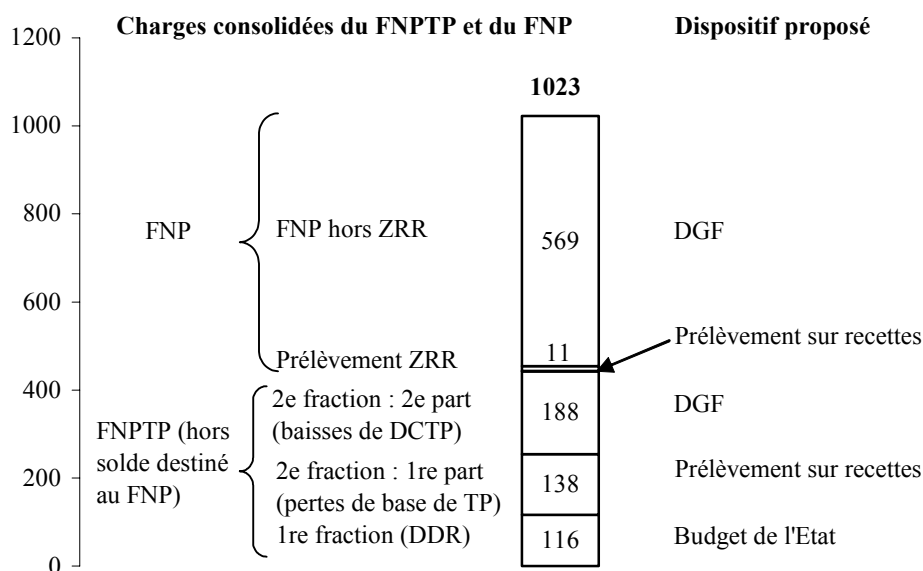


Source : commission des finances du Sénat



## L'intégration au budget de l'Etat des charges du FNPTP

(2003, en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

### b) Le cas du fonds national de péréquation

Le présent projet de loi propose **d'intégrer le FNP dans la dotation globale de fonctionnement (DGF)**. Le FNP serait en conséquence dénommé **dotation nationale de péréquation (DNP)**.

**Le mode de répartition de la DNP serait identique à celui de l'actuel FNP.**

**Son montant en 2004 serait en outre égal au montant actuel du FNP**, si l'on excepte la non-reconduction de la « deuxième part » de la deuxième fraction du FNPTP (dite « part majoration »), s'élevant à **22,9 millions d'euros** en 2003.

La nouvelle « dotation nationale de péréquation » s'insérerait dans le dispositif actuel sans en bouleverser l'architecture, comme l'indique le schéma ci-après.

**La répartition de la dotation d'aménagement  
(article L. 2334-14-1 du code général des collectivités territoriales)**

Répartition actuelle	Répartition proposée

\* L'augmentation annuelle du solde de la dotation d'aménagement est actuellement répartie par le CFL entre la DSU et la DSR de manière à ce que chacune reçoive 55 % au moins et 45 % au plus de cette augmentation.

\*\* Le 2° du I du présent article propose que l'augmentation annuelle du solde de la dotation d'aménagement sera **librement** répartie par le CFL entre la dotation nationale de péréquation, la DSU et la DSR.

*c) La position de votre rapporteur spécial*

**Votre rapporteur spécial se félicite de la disparition du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP),** dont les ressources et les charges, résultant d'un empilement législatif peu cohérent, avaient fini par devenir quasiment illisibles.

Il estime néanmoins que la **lisibilité** du dispositif proposé pourrait être améliorée en déplaçant les dispositions relatives à la DDR et à la DNP du code général des impôts vers le code général des collectivités territoriales.

Il est en outre nécessaire de souligner que **c'est moins de la moitié de la cotisation de péréquation qui sert actuellement à financer la péréquation<sup>10</sup>**. Il serait souhaitable qu'à l'avenir, **la totalité des augmentations du taux de la cotisation de péréquation serve à financer la péréquation**, conformément à l'esprit de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

En ce qui concerne la **DNP**, il convient de faire plusieurs remarques.

Tout d'abord, la « **deuxième part** » de la deuxième fraction du FNPTP, servant à la compensation des baisses de DCTP et s'élevant à **22,9 millions d'euros, ne serait pas reconduite** en 2004 au sein de la DNP.

Ensuite, à moyen terme, les dotations de solidarité (DSR, DSU et nouvelle DNP) doivent être **réformées** :

- dans un souci de simplification, la DNP pourrait être ventilée entre la DSU et la DSR ;

- la DSU, la DSR et la DNP pourraient être davantage concentrées, afin d'éviter un phénomène de « saupoudrage ».

## ***B. L'ÉVOLUTION DES DOTATIONS DE PÉRÉQUATION POUR 2004***

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

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 garantit l'autonomie financière des collectivités locales et consacre le principe de péréquation : son article 72-2 dispose en effet dans son troisième alinéa que « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre* ». Par ailleurs, le dernier alinéa de

<sup>10</sup> 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.

En 2001, dernière année au sujet de laquelle cette information a été transmise à votre rapporteur spécial, 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. Désormais, la cotisation de péréquation sera entièrement affectée à l'Etat en raison de la disparition du FNPTP.

l'article précité dispose que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ».

Le projet de loi de finances pour 2004 propose une réforme de l'architecture des dotations dont l'un des objectifs essentiels est le renforcement de la péréquation en prévoyant la globalisation dans la DGF des multiples dotations existant aujourd'hui et l'organisation au sein de la DGF, et pour chaque niveau de collectivité, d'un mécanisme assurant une alimentation pérenne et renforcée de la péréquation.

Toutefois, les dispositions du projet de loi de finances pour 2004 ne constituent qu'une première étape, un projet de loi réformant les règles de répartition interne des dotations, et donc, les critères pris en compte, devant être présenté au Parlement au cours du premier semestre de l'année 2004.

Le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales indique en effet que « la révision de l'ensemble des critères, et en particulier des critères de péréquation (élèves, logement social...), est indispensable de même que leur pondération respective (formule du CIF, son poids...). Mais cette partie de la réforme requérant une large concertation préalable et des simulations approfondies, aucune modification des critères de répartition n'est prévue dans le projet de loi de finances pour 2004 ».

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 dotations de péréquation au sein de la DGF entre 1997 et 2003

(en millions d'euros)

	1997	Δ (%)	1998	Δ (%)	1999	Δ (%)	2000	Δ (%)	2001	Δ (%)	2002	Δ (%)	2003	Δ (%)
<b>DGF totale</b>	15.989	1,3	16.210,4	1,4	16.661,1	2,8	16.797,7	0,8	17.372,9	3,4	18 079,8	4,07	18 812,2	2,29
<b>Dotation de solidarité urbaine</b>	330	2,1	346,8	5,1	502,7	44,9	574,8	14,3	575,3	0,1	592,7	3,04	614,9	3,74
<b>Dotation de solidarité rurale</b>	250,1	4,8	269,9	7,9	336,1	24,5	356,7	6,2	376,95	5,7	400,1	6,14	407,2	1,78
<b>DGF des groupements</b>	765,1	7,7	806,0	5,3	849,6	5,4	1.062,8	25,1	1.358,5	29,4	1 651,6	21,6	1 824	10,44
<b>Dotation de fonctionnement minimale totale</b>	108	7,2	117,6	9,1	133,5	13,5	136,6	2,3	144,7	5,9	153,3	5,94	160,7	4,9
<b>TOTAL</b>	1.453	5,9	1.540,2	6	1.822,0	18,3	2.137,4	4,4	2.455,5	14,9	2 797,7	13,9	3006,8	7,5
<b>% de péréquation</b>	<b>9,08</b>		<b>9,50</b>		<b>10,95</b>		<b>12,72</b>		<b>14,13</b>		<b>15,47</b>		<b>15,98</b>	

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

### Effort financier de l'Etat en faveur de la péréquation en 2003

(en millions d'euros)

Dotations de solidarité urbaine	614,9
Dotations de solidarité rurale	407,2
Dotations de fonctionnement minimale totale	160,7
Part « potentiel fiscal » de la dotation de péréquation de la DGF des départements	597,3
FNP	568,6
DGF des groupements	1.824
Dispositif de compensation des pertes de DCTP	188
<b>TOTAL</b>	<b>4.360,7</b>

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

Les dotations de péréquation (DSU, DSR et DNP) ne connaîtront pas une progression comparable à celle des années précédentes en 2004. En fonction des choix que sera amené à effectuer le comité des finances locales quant à la progression de la dotation forfaitaire, les dotations de péréquation pourraient même voir leur montant diminuer en 2004.

### Comparaison des abondements et des montants consacrés à la péréquation au profit des communes entre 2003 et 2004, à structure constante

(en millions d'euros)

	DGF 2003	DGF 2004 (avec une dotation forfaitaire indexée à hauteur de 45 % du taux de progression de la DGF)	DGF 2004 (avec une dotation forfaitaire indexée à hauteur de 55 % du taux de progression de la DGF)
<b>Total DGF communes et EPCI</b>	20.098,53	20.463,12	20.463,12
<b>Abondements externes</b>	196,90	96,00	96,00
<b>Péréquation au profit des communes :</b>	1.590,94	1.582,95 (+ 22,87 ?)	1.550,20 (+ 22,87 ?)
<b>DSU</b>	614,92	614,92 – 629,80	597,05 – 614,92
<b>DSR</b>	407,22	407,22 – 422,10	389,35 – 407,22
<b>DNP (ex. FNP)<sup>11</sup></b>	568,60	545,73 (+ 22,87 ?)	545,73 (+ 22,87 ?)

#### Hypothèses pour les estimations de la DSU et de la DSR en 2004

<sup>11</sup> On notera que la dotation du FNP pour l'année 2003 tient compte d'un abondement exceptionnel de 22,867 millions d'euros, qui n'est pas reconduit dans le présent projet de loi de finances.

On notera que les données pour 2004 utilisées dans le tableau ci-dessus incluent les hypothèses suivantes :

- une majoration de 15 millions d'euros de la dotation forfaitaire est prise en compte en prévision des recensements complémentaires de la population ;
- le montant des dotations d'intercommunalité pour 2004 repose sur une hypothèse de croissance de 150 millions d'euros.

Par ailleurs, on notera que les mentions « (+ 22,87 ?) » inscrites dans ce tableau se rapportent au fonds national de péréquation (FNP), que le présent projet de loi de finances intègre à la DGF et transforme en dotation (DNP). Votre commission des finances a en effet adopté un **amendement** visant à reconduire l'abondement de 22,87 millions d'euros de la DNP pour 2004, reconduit chaque année depuis 1999, et qui ne figure pas dans le présent projet de loi de finances. Enfin, on notera que la présentation des crédits de la DSU et de la DSR est effectuée sous la forme d'une fourchette, ce qui n'est pas le cas de la DNP. Or, le 2° du I de l'article 33 du présent projet de loi de finances dispose que « à compter de 2004, l'augmentation annuelle du solde de la dotation d'aménagement est répartie par le comité des finances locales entre la dotation nationale de péréquation, la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale, ainsi qu'entre les différentes parts ou fractions de ces dotations, quand elles existent ». Par conséquent, le comité des finances locales pourra répartir librement l'augmentation du solde de la dotation d'aménagement entre les trois dotations, alors qu'auparavant, « l'augmentation annuelle de ce solde [était] répartie par le comité des finances locales entre la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale de manière à ce que chacune en reçoive 45 p. 100 au moins et 55 p. 100 au plus ».

Afin de tenir pleinement compte des dispositions de l'article 33 du présent projet de loi de finances, il aurait été souhaitable d'indiquer une fourchette pour la DNP, de la même manière que pour la DSU et la DSR, la répartition de l'augmentation du solde de la dotation d'aménagement par le comité des finances locales étant, en vertu des dispositions de l'article 33 du présent projet de loi, libre entre les trois dotations. Pour des raisons de présentation, et afin de faire apparaître l'absence d'abondement exceptionnel de 22,87 millions d'euros du FNP, ce tableau fait donc « comme si » le comité des finances locales ne répartissait l'augmentation du solde de la dotation d'aménagement qu'entre la DSU et la DSR.

Pour l'année 2003, la progression des dotations de solidarité de la DGF avait été de + 3,74 % pour la DSU, + 4,17 % pour la fraction « bourgs centres » de la DSR, + 0,68 % pour sa fraction « péréquation » et de + 1,78 % pour l'ensemble de la DSR.

Pour l'année 2004, la répartition des abondements prévus par le présent article n'est pas connue, ceux-ci venant abonder le solde de la dotation d'aménagement de la DGF, qui est ensuite réparti entre les trois dotations (DSU, DSR et DNP) la composant désormais.

On relèvera cependant que, dans l'hypothèse où le comité des finances locales fixerait la croissance de la dotation forfaitaire à 45 % du taux de progression de la DGF, le solde de la dotation d'aménagement augmenterait d'environ 15 millions d'euros, hors prise en compte de l'abondement de 22,87 millions d'euros du fonds national de péréquation en 2003. En revanche,

dans l'hypothèse où le comité des finances locales choisissait de porter à 55 % du taux de progression de la DGF, l'indexation de la dotation forfaitaire, le solde de la dotation d'aménagement serait réduit d'un peu plus de 17 millions d'euros, hors prise en compte de l'abondement de 22,87 millions d'euros du fonds national de péréquation en 2003. Par conséquent, la progression ou la diminution des dotations de solidarité communales de la DGF dépendra des choix que sera appelé à faire le comité des finances locales au début de l'année 2004. De manière sommaire, le solde de la dotation d'aménagement serait augmenté si le comité des finances locales retenait une indexation de la dotation forfaitaire inférieure à 50 % du taux de progression de la DGF, et réduit s'il retenait une indexation supérieure à 50 %.

S'il est tenu compte de l'abondement de 22,867 millions d'euros du Fonds national de péréquation en 2003, reconduit d'année en année depuis 1999 et prévu par l'article 51 de la loi de finances pour 2003, qui n'est en revanche pas prévu par le présent projet de loi de finances, les dotations de solidarité communales diminuent en 2004, quel que soit par ailleurs le taux d'indexation de la dotation forfaitaire retenu par le comité des finances locales.

**A terme toutefois, les dotations de péréquation devraient progresser, la globalisation des dotations au sein de la DGF devant permettre de dégager chaque année des sommes supplémentaires en faveur des dotations de solidarité communales.**

## **MODIFICATIONS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté, sur le budget de la décentralisation **une majoration à titre non reconductible, des autorisations de programme et des crédits de paiement du titre VI de 75.210.000 euros.**

Cette majoration est répartie de la manière suivante :

- une majoration de 24.000 euros en autorisations de programme et en crédits de paiement sur le chapitre 67-50 « Subventions d'équipement et achèvement d'opérations en cours », article 90 « autres opérations » ;

- une majoration de 75.186.000 euros en autorisations de programme et en crédits de paiement sur le chapitre 67-51 « Subventions pour travaux divers d'intérêt local », article 10 « collectivités locales ».



## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance du **mercredi 19 novembre 2003**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'examen des crédits de la décentralisation, sur le rapport de **M. Michel Mercier, rapporteur spécial**.

**M. Michel Mercier, rapporteur spécial**, a indiqué que l'année 2004 constituait une année de transition et de transformation, compte tenu de la réforme des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales engagée par le projet de loi de finances pour 2004. Il a indiqué que le regroupement de nombreux concours et dotations de l'Etat au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui constituait un prélèvement sur les recettes de l'Etat, entraînait une diminution de près des trois-quarts des crédits figurant sur l'agrégat « collectivités territoriales » du budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales. **M. Michel Mercier, rapporteur spécial**, a rappelé que l'article 40 du projet de loi de finances pour 2004 prévoyait le transfert d'une fraction de tarif de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) en contrepartie du transfert du revenu minimum d'insertion (RMI) aux départements. Il a souligné que cette mesure constituait le premier financement des transferts de compétences prévus par « l'acte II » de la décentralisation, et la première application du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, introduit par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, qui dispose notamment que « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ».

Il a toutefois estimé qu'il était nécessaire de prévoir une compensation intégrale des charges transférées, et, en particulier, de tenir compte de l'augmentation du nombre d'allocataires du RMI résultant de la limitation de la durée de versement de l'allocation spécifique de solidarité (ASS).

S'agissant de la réforme de l'architecture des concours de l'Etat aux collectivités territoriales, il a indiqué que celle-ci permettrait d'alimenter la péréquation grâce aux flux dégagés annuellement dans le cadre de la globalisation de la DGF. Il a considéré que cette réforme rendait plus lisibles les concours de l'Etat, soulignant que certaines dotations, comme la dotation générale de décentralisation (DGD), étaient devenues difficilement compréhensibles.

Il a également souligné que, dès lors que les transferts de compétences seraient financés, pour l'essentiel, par des transferts de fiscalité, les dotations de l'Etat devaient avoir un rôle nouveau.

Il a ensuite indiqué que le projet de budget pour 2004 comportait plusieurs mesures nouvelles, se félicitant notamment de la création d'un fonds d'investissement pour les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), doté de 45 millions d'euros, rappelant que, à l'initiative de la commission des finances du Sénat, les SDIS avaient bénéficié d'une dotation d'un montant équivalent, financée grâce aux reliquats non consommés de la dotation générale d'équipement (DGE) des communes.

Pour conclure, il a rappelé que les principales innovations portant sur les crédits de la décentralisation étaient la reconduction du contrat de croissance et de solidarité, la globalisation de la DGF et le transfert de ressources fiscales au profit des départements.

Il a alors proposé à la commission d'adopter les crédits de la décentralisation.

Un large débat s'est alors ouvert.

**M. Michel Moreigne** s'est interrogé sur l'évolution des compétences du comité des finances locales (CFL), ainsi que sur la dotation de fonctionnement minimale (DFM) des départements.

**M. Michel Mercier, rapporteur spécial**, a indiqué que le CFL disposera d'une plus grande liberté pour répartir les dotations de l'Etat. En particulier, il pourra répartir librement l'augmentation du solde de la dotation d'aménagement entre la dotation de solidarité urbaine (DSU), la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation nationale de péréquation (DNP). Il a considéré que l'extension des pouvoirs du CFL pouvait limiter ceux du Parlement et qu'une telle question pourrait être posée à l'occasion de la réforme de la répartition des dotations annoncée par le gouvernement pour l'année 2004.

S'agissant de la DFM des départements, il a indiqué qu'elle n'était pas modifiée par le présent projet de loi de finances.

**M. Jean-Philippe Lachenaud** s'est interrogé sur l'évolution des crédits de la DSU pour 2004, et a souhaité que soit introduite, au minimum, une « clause de réexamen » pour le calcul de la compensation versée aux départements en contrepartie du transfert du RMI.

**M. Michel Mercier, rapporteur spécial**, a indiqué que les crédits de la DSU pouvaient diminuer comme augmenter en 2004, selon les choix que fera le CFL quant à l'indexation de la dotation forfaitaire d'une part, et à la

répartition de la variation du solde de la dotation d'aménagement entre la DSU, la DSR et la DNP, d'autre part.

Sur le transfert du RMI, il a estimé qu'une « clause de réexamen » était indispensable et que les départements ne pourraient pas prendre en charge la compétence « RMI » s'il n'était pas prévu une prise en compte des conséquences des réformes de l'UNEDIC et de l'ASS sur le coût de cette compétence.

**M. Paul Girod** s'est interrogé sur la définition des impositions de toute nature, relevant que l'attribution de fractions de tarif de TIPP aux départements, sans que leur soit accordée une possibilité de modulation, répondait aux conditions fixées par le nouvel article 72-2 de la Constitution. Il a souligné, s'agissant des modalités de calcul de la compensation de la suppression de la part « salaire » des bases de la taxe professionnelle, que, compte tenu du gel des bases, certaines communes recevraient une compensation au titre de bases d'imposition qui n'existaient plus, tandis que d'autres ne se verraient pas compenser la perte de recettes afférente aux bases nouvelles, résultant de la suppression de la part « salaires » des bases de la taxe professionnelle.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, s'est déclaré en accord avec les analyses développées par le rapporteur spécial. Aussi a-t-il souhaité connaître son avis sur la modification du « versement transport » prévue par l'article 77 du projet de loi de finances pour 2004, ainsi que sur l'attribution de ressources fiscales aux collectivités territoriales, notamment la TIPP et la taxe sur les conventions d'assurance. Par ailleurs, il a souligné qu'un article 80 *bis* rattaché au budget du travail prévoyait le transfert et la création du CIVIS (contrat d'insertion dans la vie sociale) aux régions, et la compensation du transfert et de la création des compétences comprises dans ce dispositif. Il a souligné, évoquant la question de la compensation des coûts associés au revenu minimum d'activité (RMA) pour les départements, que la compensation de cette création de compétence constituait un précédent intéressant.

**M. Michel Mercier, rapporteur spécial**, a souligné que la TIPP serait un impôt partagé entre les départements, les régions et l'Etat, les deux derniers pouvant faire varier le tarif de la taxe. Il a considéré, à titre personnel, qu'il était défavorable à un tel partage, considérant qu'il nuisait à la lisibilité du dispositif, le contribuable n'étant pas en mesure de savoir à qui, de l'Etat ou de la région, attribuer les hausses des tarifs. Il a donc estimé que la sagesse devrait conduire le gouvernement à ne plus augmenter les tarifs de la TIPP.

Il a souligné que les impôts transférables aux collectivités territoriales étaient des impôts indirects et qu'il convenait d'encadrer les variations de taux que pourraient décider les collectivités territoriales, afin d'éviter de connaître

des situations de « dumping fiscal » comparables à celles connues avec la vignette automobile.

Sur la péréquation, il a estimé qu'il convenait d'articuler la réforme des dotations de l'Etat avec l'attribution de ressources fiscales aux collectivités territoriales. S'agissant du versement transport, il a indiqué qu'il était favorable, à titre personnel, à un maintien des subventions de l'Etat ainsi qu'au déplafonnement du versement transport, de manière à responsabiliser les élus locaux.

Sur ce point, **M. Yves Fréville** a rappelé que le versement transport n'était pas acquitté par les seules entreprises, mais également par les hôpitaux, l'Etat, et les collectivités territoriales.

La commission a alors décidé de **proposer au Sénat d'adopter l'ensemble du budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.**

**Réunie le jeudi 20 novembre 2003, 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**