

N° 87

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

---

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 2001

## 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 2002, 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° 29

**INTÉRIEUR ET DÉCENTRALISATION :  
DÉCENTRALISATION**

*Rapporteur spécial : M. Michel MERCIER*

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; 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* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; 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, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, René Trégouët.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (11<sup>ème</sup> législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721**

**Sénat : 86 (2001-2002)**

---

**Lois de finances.**

**SOMMAIRE**

<b>I. LES CRÉDITS INSCRITS AU BUDGET DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR</b> .....	5
A. ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS .....	5
B. LES DOTATIONS DE COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES .....	7
C. LA DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT .....	9
D. LES COMPENSATIONS DE PERTES DE RECETTES FISCALES .....	11
<b>II. L'ÉVOLUTION D'ENSEMBLE DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT</b> .....	14
A. LA RÉPARTITION ENTRE LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES ET LE BUDGET DE L'ÉTAT .....	14
B. LA RÉPARTITION ENTRE DOTATIONS, COMPENSATIONS ET DÉGRÈVEMENTS .....	15
C. L'AUGMENTATION IMPORTANTE DES CONCOURS DE L'ÉTAT DOIT ÊTRE MISE EN PERSPECTIVE .....	26
<b>III. L'ENVELOPPE NORMÉE ET SA VARIABLE D'AJUSTEMENT</b> .....	30
A. LA PROLONGATION DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ .....	30
B. L'INDEXATION DE L'ENVELOPPE NORMÉE EN 2002 .....	31
C. L'ÉVOLUTION DE LA DCTP EN 2002 .....	33
<b>IV. LE FINANCEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ</b> .....	35
A. LA RÉPARTITION DE LA DGF DES STRUCTURES INTERCOMMUNALES .....	35
B. LE FINANCEMENT DES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION EST MIS À LA CHARGE DE LA DCTP, DE LA DSU ET DE LA DSR .....	36
C. LES RÉFORMES NÉCESSAIRES .....	37

<b>V. LES RESSOURCES CONSACRÉES À LA PÉRÉQUATION</b> .....	40
A. L'EFFORT GLOBAL EN FAVEUR DE LA PÉRÉQUATION.....	40
B. LA SITUATION TENDUE DES FONDS NATIONAUX DE PÉRÉQUATION.....	40
C. LA PÉRÉQUATION, COROLLAIRE INDISPENSABLE DE L'AUTONOMIE FISCALE.....	42
<b>VI. LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPETENCES : COMMENT FAUT-IL INTERPRÉTER LES DISPOSITIONS DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ?</b> .....	45
A. LES PRÉCISIONS DEMANDÉES AU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR.....	45
B. REVOIR LES MODALITÉS DE COMPENSATION DES CHARGES NOUVELLES .....	52
<b>VII. LA FISCALITÉ DIRECTE LOCALE EN 2001</b> .....	56
A. UNE FISCALITÉ DE PLUS EN PLUS VIRTUELLE .....	56
B. UNE FAIBLE UTILISATION DE LA LIBRE VARIATION DES TAUX .....	56
C. LES CONSÉQUENCES SUR LE TAUX GLOBAL DE LA SUPERPOSITION DES TAUX.....	57
<b>MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	59
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	60

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

### A. ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

- Dans le projet de loi de finances pour 2002, les crédits de l'agrégat 21 « *Collectivités locales* » représentent 45,4 % du total des crédits inscrits au budget du ministère de l'intérieur. Leur montant s'élève à 7.832 millions d'euros, en baisse de 109 millions d'euros par rapport à 2001 (-2,4 %).

Les dépenses d'intervention (titre IV) progressent de 209 millions d'euros (+3,4 %) tandis que les subventions d'investissement (titre VI) diminuent de 319 millions d'euros (-18,2 %).

La diminution s'explique par une rationalisation des règles de traduction en crédits de paiement des autorisations de programme ouvertes au titre de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes.

Le montant des autorisations de programme demandé pour 2002 s'élève à 1.710 millions d'euros. Il est inférieur de 84 millions d'euros (-4,7 %) à celui demandé en 2001. Ce montant constitue le solde entre, d'une part, la progression de 846 millions d'euros des autorisations de programme demandées au titre de la DGE, de la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et de la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et, d'autre part, la non dotation du chapitre 67-50 au titre du regroupement communal, dont l'enveloppe s'élevait en 2001 à 762 millions d'euros.

- Comme les années précédentes, les crédits inscrits dans la loi de finances pour 2002 ne devraient pas refléter la totalité des crédits disponibles au titre de 2002.

En 2001, 27,2 % des crédits ouverts au titre de l'exercice provenaient de reports de 2000 vers 2001. Hors fonds structurels européens, ce pourcentage s'élevait à 11,9 %.

**Part des reports dans les crédits ouverts en 2001**

*(en millions d'euros)*

	Reports de 2000 sur 2002	LFI 2001	Autres mouvements	Crédits ouverts	Part des reports dans les crédits ouverts (en %)
41-51 Subvention obligatoires	-	113.0	-	113.0	0.0
41-52 Subventions facultatives	20.7	0.8	-	21.4	96.5
41-55 Compensation aux régions des pertes de recettes fiscales	-	1 736.6	-	1 736.6	0.0
41-56 Dotation générale de décentralisation	51.8	4 113.3	143.2	4 308.3	1.2
41-57 DGD Corse	-	212.3	6.3	218.6	0.0
41-58 Fonds structurels européens	18.6	-	-	18.6	100.0
67-50 Subventions d'équipement	113.8	-	-	113.8	100.0
67-51 Subventions pour travaux d'intérêt local	141.7	109.8	0.0	251.5	56.3
67-52 Dotation globale d'équipement des communes	451.4	410.4	-	861.8	52.4
67-52 Dotation globale d'équipement des départements	146.0	433.3	-	579.3	25.2
67-54 Réparation des dégâts causés par les calamités publiques	167.8	-	-	167.8	100.0
67-56 Dotation régionale d'équipement scolaire	-	543.1	-	543.1	0.0
67-56 Dotation départementale d'équipement des collèges	1.6	269.7	-	271.3	0.6
67-58 Fonds structurels européens	1 912.3	-	-	1 912.3	100.0
TOTAL	3 025.6	7 942.3	149.5	11 117.3	27.2
TOTAL hors fonds structurels	1 094.7	7 942.3	149.5	9 186.4	11.9

En 2000, l'écart entre les crédits ouverts au titre de l'exercice et les crédits inscrits dans la loi de finances s'élevait à 28,5 %. En 2001, ce taux est redescendu à 15,6 %.

**Ecart entre les crédits inscrits dans la loi de finances 2001 et les crédits ouverts au titre de l'exercice**

*(en millions d'euros)*

	Crédits LFI 2001	Crédits ouverts en 2001	Variation	Ecart en %
Agrégat « collectivités locales »	7.942,3	11.117,3	3.175	+ 40 %
Agrégat « collectivités locales » - fonds structurels	7.942,3	9.186,4	1.244,1	+ 15,6 %

Comme l'année dernière, il convient de remarquer que l'article 60 « *Programme de sécurité dans les établissements scolaires* » du chapitre 67-50 n'est pas doté en loi de finances mais supporte des dépenses importantes. En 2000, 155 millions d'euros ont été ouverts sur ce chapitre à partir de reports de l'exercice 1999 et 41,42 millions d'euros ont été consommés (271,7 millions de francs), soit un montant équivalent à la dépense constatée en 1999.

Ces crédits constituent les reliquats d'un plan quinquennal de mise en sécurité des établissements scolaires, lancé en 1994 et clôturé le 30 mars 2000. La date d'affectation des autorisations de programme a été reportée au 31 décembre 2001. Au 1<sup>er</sup> janvier 2001, il ne restait plus que 3,9 millions d'euros disponibles sur cet article.

## ***B. LES DOTATIONS DE COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES***

### **1. La dotation générale de décentralisation**

**La dotation générale de décentralisation (DGD)**, inscrite au chapitre 41-56 du budget du ministère de l'intérieur, progresse de 3% en 2002, pour s'établir à 4,2 milliards d'euros.

L'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que cette dotation évolue comme la dotation globale de fonctionnement, qui progresse de 4,07 % en 2002. Pourtant, le taux de progression de la DGD constaté est rarement identique à celui de la DGF car elle fait l'objet chaque année d'ajustements pour tenir compte de l'évolution de la répartition des compétences et des personnels entre l'Etat et les collectivités locales.

Ainsi, dans le projet de loi de finances pour 2002, la DGD des communes progresse de 4,01 %, la DGD des départements de 2,8 %<sup>1</sup> et la DGD des régions de 4,07 %.

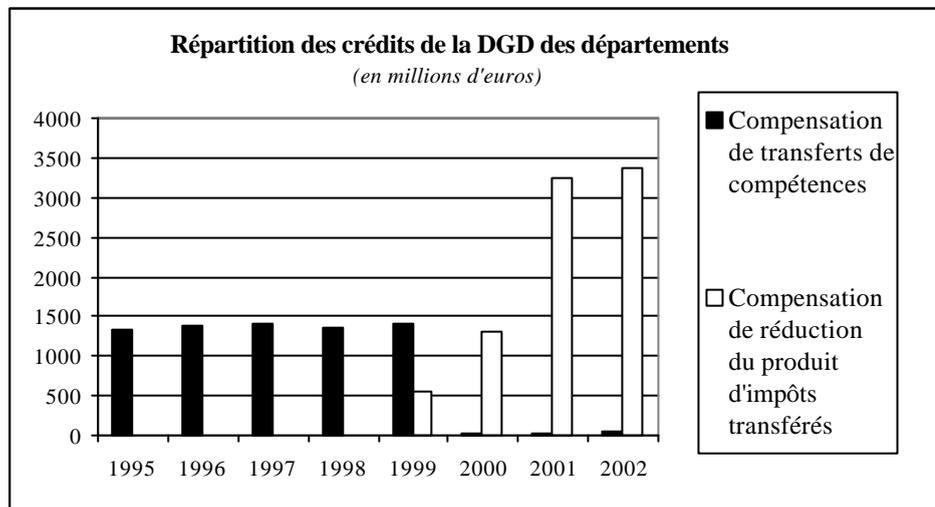
Il convient de rappeler que, en dépit l'objectif affiché par les lois de décentralisation, l'intégralité des crédits correspondant à la compensation des transferts de compétence n'est pas regroupé au sein de la DGD. D'autres crédits subsistent au ministère de la culture, afin de lui permettre d'atteindre plus facilement l'objectif de 1 % des dépenses du budget de l'Etat, et au

---

<sup>1</sup> Suite à l'adoption en première lecture à l'Assemblée nationale de l'article 11 quinquies du présent projet de loi de finances étendant le champ des exonérations de vignette, les crédits de la DGD ont été majorés de 159 millions d'euros. La DGD des départements progresserait ainsi de 7,7 %.

ministère de l'emploi et de la solidarité au titre de la formation professionnelle.

Le graphique ci-dessous met en évidence l'évolution regrettable dont font l'objet les principes de la compensation des transferts de compétences depuis quatre ans. L'article L. 1614-4 du code général des collectivités territoriales prévoit que ceux-ci sont principalement compensés par des transferts de fiscalité et, pour le solde, par la DGD. On constate toutefois qu'aujourd'hui, la DGD des départements sert presque exclusivement à compenser des pertes de recettes issues de la suppression ou de la réduction du produit d'impôts transférés au début des années 80.



La collectivité territoriale de Corse perçoit une DGD spécifique, inscrite au chapitre 41-57 du budget du ministère de l'intérieur. Elle augmente de 5,1 % afin de tenir compte des transferts de compétences prévus dans le projet de loi relatif à la Corse. En application de l'article 39 de ce projet, les crédits de l'article 30 « *Offices de développement agricole et hydraulique* » sont fondus dans ceux de l'article 10 « *Compensation pour divers transferts de compétences* ».

## 2. Les dotations d'équipement scolaire

La **dotation régionale d'équipement scolaire** (DRES) et la **dotation départementale d'équipement des collèges** (DDEC) sont indexées sur l'évolution de la formation brute de capital fixe des administrations publiques, dont le taux d'évolution pour 2002 est de 1,7 %. Ce taux est appliqué au montant des autorisations de programme de 2001 et permet, pour 2002, de

demander 561,8 millions d'euros pour la DRES et 279 millions d'euros pour la DDEC.

En crédits de paiement, les crédits de la DRES progressent de 2 %, et s'élèvent à 554,4 millions d'euros, tandis que ceux de la DDEC augmentent de 2,2 %, pour s'établir à 275,3 millions d'euros.

L'article L. 1613-4 du code général des collectivités territoriales prévoit que les transferts de compétence sont compensés « *par le transfert d'impôts d'Etat, par les ressources du fonds de compensation de la fiscalité transférée et, pour le solde, par l'attribution d'une dotation générale de décentralisation.* »

Le solde est aujourd'hui supérieur au « principal ». En 2001, le produit de la fiscalité transférée s'est établi à 5.749 millions d'euros tandis que la DGD s'établissait à 4.213 millions d'euros, la DGD Corse à 212 millions d'euros, la DGD formation professionnelle à 1.256 millions d'euros et les dotations d'équipement scolaire à 813 millions d'euros.

### **C. LA DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT**

• L'évolution des crédits de la dotation globale d'équipement suscite parfois des interrogations légitimes de la part des élus locaux. Alors que, sur le terrain, les crédits disponibles ne parviennent pas à satisfaire toutes les demandes enregistrées, on constate chaque année un niveau de reports de crédits de paiement très important.

#### **Part des crédits reportée de 2000 sur 2001**

*(en millions d'euros)*

	<b>Dotations en loi de finances 2000</b>	<b>Crédits ouverts</b>	<b>Reports sur 2001</b>	<b>% de crédits reportés par rapport aux crédits inscrits en loi de finances</b>	<b>% de crédits reportés par rapport aux crédits ouverts</b>
Communes	403,94	848,99	497,09	123,06 %	58,55 %
Départements	421,64	567,21	100,25	23,77 %	17,67 %

L'évolution des reports de crédits entre 2000 et 2001 mérite une explication :

**Evolution des reports de crédits de la DGE**

*(en millions d'euros)*

	<b>Reports de 1999 sur 2000</b>	<b>Reports de 2000 sur 2001</b>	<b>Evolution</b>
Communes 1 <sup>ère</sup> part	191,75	69,79	- 65,7 %
Communes 2 <sup>ème</sup> part	390,51	427,3	+ 9,4 %
Départements 1 <sup>ère</sup> part	37,19	52,30	+ 40,6 %
Départements 2 <sup>ème</sup> part	62,65	47,95	- 24,5 %
<b>Total</b>	<b>682,09</b>	<b>597,34</b>	<b>- 12,5 %</b>

S'agissant de la **DGE des départements**, l'évolution des reports entre 2000 et 2001 est conforme aux résultats constatés les années antérieures. Sachant que les crédits relatifs au quatrième trimestre d'une année ne sont délégués qu'au premier trimestre de l'année suivante, environ un quart des crédits inscrits en loi de finances initiale est reporté. Pour la première part, la dotation en loi de finances pour 2000 s'élevait à 252,62 millions d'euros, soit 4,8 fois le montant des reports constatés en fin d'exercice. Pour la deuxième part, ce montant était de 180,69 millions d'euros, soit 3,7 fois le montant des reports.

S'agissant de la **première part de la DGE des communes**, qui n'est plus dotée en loi de finances depuis 1996 et qui se caractérisait depuis cette date par d'importants reports d'année en année, le montant des reports diminue de 121,96 millions d'euros (800 millions de francs) entre 2000 et 2001. Cela s'explique par l'annulation de 600 millions de francs de reports de crédits dans la loi de finances rectificative de l'hiver 2000 et par l'utilisation progressive des 600 millions de francs restants pour la DGE des services départementaux d'incendie et de secours.

S'agissant de la **deuxième part de la DGE des communes**, les reports augmentent entre 2000 et 2001 de 36,79 millions d'euros (241,33 millions de francs). Cette progression, inférieure à celle constatée entre 1999 et 2000, s'explique par les règles d'ouverture des crédits de paiement et des autorisations de programme pour la DGE des communes. Jusqu'en 2002, les ouvertures étaient de même montant, ce qui se traduisait mécaniquement par une augmentation du montant des reports d'une année sur l'autre puisque l'intégralité des crédits de paiement n'était, logiquement s'agissant de dépenses d'investissement, pas consommée au cours de l'exercice.

- Les **services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)** bénéficient d'une fraction des crédits de la DGE des départements. Ces crédits sont, en application de l'article 24 de la loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999 relative à la prise en compte du recensement général de population de 1999 pour la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités locales, majorés de 45,73 millions d'euros (300 millions de francs) par an, en crédits de paiement et en autorisations de programmes.

Cette majoration ne constitue pas un effort financier supplémentaire de l'Etat puisqu'elle est financée, chaque année, pour 15,24 millions d'euros par un prélèvement sur la DGE des communes et pour 30,49 millions d'euros par les crédits de l'ancienne première part de la DGE des communes.

- **En 2002**, le taux d'indexation de la DGE, qui est celui de l'évolution de la formation brute de capital fixe des administrations publiques (+ 1,7 %), sera appliqué au montant des autorisations de programme (AP) de 2001. La DGE des communes bénéficiera de 417,3 millions d'euros tandis que celle des départements sera dotée de 447,3 millions d'euros.

En crédits de paiements (CP), l'année 2002 est marquée par la rationalisation de la dotation pour la DGE des communes. Pour la première fois, son montant ne sera pas équivalent à celui des AP mais à 42 % de celui-ci. Cela permettra de faire diminuer le stock de crédits reportés vers 2003.

Il convient de relever que si, pour le calcul de l'enveloppe normée des concours de l'Etat aux collectivités locales, le montant retenu pour la DGE était celui des CP et non celui des AP, la baisse de la variable d'ajustement aurait été réduite de 242 millions d'euros en 2002.

#### ***D. LES COMPENSATIONS DE PERTES DE RECETTES FISCALES***

##### **1. Les compensations de pertes de recettes fiscales versées aux régions**

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

Les deux compensations versées sont indexées sur le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement (4,07 %). Cependant, la compensation de la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation fait l'objet d'une revalorisation en 2002 pour tenir compte de la réalité de la perte enregistrée et pour ajuster les montants initiaux, qui étaient des estimations.

Les crédits correspondants pour 2002 s'établissent à 1.819 millions d'euros (11.931 millions de francs). En 1998, le chapitre 41-55 du budget du ministère de l'intérieur n'existait pas et, en 1999, sa première dotation s'élevait à 807 millions d'euros (5.300 millions de francs).

**Attributions par habitant des compensations inscrites au chapitre 41-55**

	<b>Compensation DMTO par habitant</b>	<b>Compensation taxe d'habitation par habitant</b>		<b>Compensation DMTO par habitant</b>	<b>Compensation taxe d'habitation par habitant</b>
Alsace	10,50 F	13,36 F	Nord-Pas de Calais	9,48 F	15,53 F
Aquitaine	12,22 F	16,46 F	Basse-Normandie	11,17 F	15,90 F
Auvergne	8,40 F	16,09 F	Haute-Normandie	11,31 F	16,07 F
Bourgogne	11,04 F	12,17 F	Pays de Loire	11,06 F	15,87 F
Bretagne	11,12 F	17,76 F	Picardie	10,57 F	16,86 F
Centre	11,59 F	17,11 F	Poitou-Charentes	10,37 F	14,97 F
Champagne			Provence-Alpes-Côte d'Azur	19,84 F	17,12 F
Ardennes	9,78 F	14,89 F	Rhône-Alpes	12,19 F	12,32 F
Corse	9,28 F	17,15 F	Guadeloupe	4,83 F	6,31 F
Franche-Comté	8,94 F	15,08 F	Guyane	3,27 F	3,76 F
Ile-de-France	22,74 F	15,52 F	Martinique	3,13 F	12,77 F
Languedoc-Roussillon	12,83 F	18,20 F	Réunion	3,59 F	9,02 F
Limousin	8,06 F	21,27 F	<b>Total</b>	<b>13,45 F</b>	<b>15,41 F</b>
Lorraine	9,29 F	12,72 F			
Midi-Pyrénées	9,55 F	16,90 F			

*Population issue du recensement général de 1999.*

L'article 6 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 dispose qu' « un montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocédé au profit des collectivités territoriales (...) en vue de (...) compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales ». Votre rapporteur considère que les crédits du chapitre 41-55 auraient vocation à être rétrocédés aux collectivités locales par la voie d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat. Un tel procédé éviterait de gonfler artificiellement de 1.819 millions d'euros (11.931 millions de francs) le budget du ministère de l'intérieur.

## **2. La compensation des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties**

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

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

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

Le projet de loi de finances pour 2001 prévoyait d'inscrire à cet article 30,49 millions d'euros (200 millions de francs). L'adoption des dispositions devenues l'article 42 de la loi de finances pour 2001 a porté ce montant à 107,9 millions d'euros (707,8 millions de francs).

Pour 2002, la dotation proposée s'élève à 96 millions d'euros (629 millions de francs), soit une diminution de 12 millions d'euros (78 millions de francs).

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

### A. LA RÉPARTITION ENTRE LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES ET LE BUDGET DE L'ÉTAT

Votre rapporteur retient pour son examen des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales l'ensemble des dotations de l'Etat, des compensations de pertes de recettes fiscales et les dégrèvements d'impôts locaux. En revanche, il ne tient pas compte des subventions accordées par les différents ministères aux collectivités locales dans le cadre de leurs propres politiques.

Dans le projet de loi de finances pour 2002, les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales s'élèvent à 53.204 millions d'euros (348.955 millions de francs).

Au sein de ce total, **34.636 millions d'euros proviennent de prélèvements sur les recettes de l'Etat, soit 65,1 %**. Ce pourcentage est globalement stable depuis 1998.

#### Prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	Evolution 1998/2002	Evolution 2002/2001	Evolution 1998/2002	Evolution 2001/2002
DGF	16210	16737	17080	17708	18533	14,34%	4,67%	2323	827
Amendes de la police	297	305	311	317	317	6,63%	-0,03%	20	0
DSL	415	397	359	330	294	-29,15%	-10,88%	-121	-36
FNPTP	441	516	545	579	547	24,07%	-5,49%	106	-32
FCTVA	3200	3127	3326	3583	3603	12,66%	0,63%	405	22
Dotation élu local	41	42	42	43	45	10,97%	3,54%	4	2
Corse	14	15	16	17	27	86,17%	54,84%	12	10
DCTP	2644	2108	1814	1756	1544	-41,60%	-12,07%	-1100	-212
Exonérations fiscalité locale	1814	1828	1918	1947	1918	5,73%	-1,46%	104	-29
Suppression de la part salariale de la TP		1799	3483	5389	7804		44,81%	7804	2415
Total prélèvements sur recettes	25076	26873	28894	31669	34636	38,12%	9,37%	9559	2967
Budget de l'Etat	13722	15946	15671	19192	18568	35,31%		4846	-624
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>38799</b>	<b>42819</b>	<b>44565</b>	<b>50861</b>	<b>53204</b>	<b>37,13%</b>	<b>4,61%</b>	<b>14405</b>	<b>2343</b>
Part des prélèvements sur recettes dans le total général (en %)	64,6	62,8	64,8	62,3	65,1				

## **B. LA RÉPARTITION ENTRE DOTATIONS, COMPENSATIONS ET DÉGRÈVEMENTS**

Depuis 1998, la part des dotations dans la masse totale des concours de l'Etat aux collectivités locales diminue progressivement. Elle est passée de 65 % à 50 % en cinq ans.

A l'inverse, les compensations d'exonérations fiscales ou de suppressions d'impôts locaux occupent une part croissante et sont passées de 11 % en 1998 à 31 % dans le projet de loi de finances pour 2002.

### **Répartition des concours de l'Etat aux collectivités locales entre dotations, compensations et dégrèvements**

*(en millions d'euros)*

	1998	1999	2000	2001	2002	Evolution 1998/2002	Evolution 2002/2001	Evolution 1998/2002	Evolution 2001/2002
Dotations (hors compensation DMTO et vignette)	25286	26444	25722	26700	27404	8,38%	2,63%	2118	703
Compensations (avec compensation DMTO et vignette des départements)	4534	7060	9239	13379	16500	263,96%	23,33%	11967	3121
Dégrèvements	8979	9315	9604	10782	9300	3,57%	-13,74%	321	-1482
<b>TOTAL GENERAL, dont (en %) :</b>	<b>38798,95</b>	<b>42818,66</b>	<b>44565,12</b>	<b>50861</b>	<b>52168</b>	<b>34,46%</b>	<b>2,57%</b>	<b>13369</b>	<b>1307</b>
Dotations (hors DMTO + vignette départements)	65,2	61,8	57,7	52,5	51,5				
Compensations (avec DMTO et vignette)	11,7	16,5	20,7	26,3	31,0				
Dégrèvements	23,1	21,8	21,6	21,2	17,5				

### **1. Les dotations**

**Entre 2001 et 2002, le montant des dotations de l'Etat aux collectivités locales progresse d'environ 2,6 %, un taux de progression comparable à celui de l'année précédente.**

La comparaison de l'évolution du montant des dotations depuis 1998 est plus délicate car le montant de celle-ci est « gonflé » par l'intégration à la DGD de sommes correspondant à la compensation de pertes de recettes fiscales enregistrées par les départements du fait de la réduction du taux des droits de mutation à titre onéreux et de la suppression partielle de la vignette.

En tenant compte de ces compensations, les dotations ont progressé de 21,5 % au cours de la période. Hors compensations, la progression s'établit à 8,4 %. Ce taux aurait été plus élevé si la recentralisation de la compétence d'aide médicale des départements, résultant des dispositions de la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 relative à la couverture maladie universelle ne s'était pas traduite par une diminution de 1.430 millions d'euros de la DGD des départements.

	1998	1999	2000	2001	2002	Evolution 1998/2002	Evolution 2002/2001	Evolution 1998/2002	Evolution 2001/2002
DGF	16210	16737	17080	17708	18535	14,34%	4,67%	2325	827
Dotations indexées sur la DGF	3515	4557	3906	5955	6110	73,83%	2,61%	2595	155
<b>Dotations indexées sur la DGF (hors compensation DMTO et vignette)</b>	<b>3515</b>	<b>4055</b>	<b>2701</b>	<b>2715</b>	<b>2804</b>	<b>-20,23%</b>	<b>3,29%</b>	<b>-711</b>	<b>89</b>
DSLJ	415	397	359	330	294	-29,15%	-10,88%	-121	-36
Dotation élu local	41	42	42	43	45	10,97%	3,54%	4	2
DGD	2 091	2 717	2 091	4 113	4 240	102,78%	3,08%	2 149	127
<i>DGD hors compensations DMTO et vignette</i>	<i>2 091</i>	<i>2 214</i>	<i>886</i>	<i>873</i>	<i>934</i>	<i>-55,33%</i>	<i>6,99%</i>	<i>-1157</i>	<i>61</i>
DGD Corse	193	198	200	212	224	16,22%	5,50%	31	12
DGD formation professionnelle	776	1 204	1214,1	1256,03	1 307	68,50%	4,06%	531	51
<b>Dotations indexées sur les recettes fiscales nettes de l'Etat</b>	<b>538</b>	<b>642</b>	<b>671</b>	<b>710</b>	<b>677</b>	<b>25,74%</b>	<b>-4,65%</b>	<b>139</b>	<b>-33</b>
FNPTP	441	516	545	579	547	24,07%	-5,49%	106	-32
FNP	97	126	126	131	130	33,31%	-0,95%	32	-1
<b>Dotations indexées sur la FBCF des administrations publiques</b>	<b>1 511</b>	<b>1 563</b>	<b>1 616</b>	<b>1 656</b>	<b>1 446</b>	<b>-4,29%</b>	<b>-12,71%</b>	<b>-65</b>	<b>-210</b>
DGE	771	800	826	844	617	-19,98%	-26,87%	-154	-227
DRES	495	510	528	543	554	11,94%	2,01%	59	11
DDEC	245	253	262	270	275	12,32%	1,97%	30	5
<b>Autres dotations</b>									
Corse	14	15	16	17	27	86,17%	54,84%	12	10
FCTVA	3200	3127	3326	3583	3605	12,66%	0,63%	405	22
Amendes de la police	297	305	311	317	317	6,63%	-0,03%	20	0
<b>Total</b>	<b>25286</b>	<b>26947</b>	<b>26927</b>	<b>29947</b>	<b>30717</b>	<b>21,48%</b>	<b>2,57%</b>	<b>5431</b>	<b>770</b>
<b>Total hors compensation DMTO et vignette</b>	<b>25286</b>	<b>26444</b>	<b>25722</b>	<b>26700</b>	<b>27404</b>	<b>8,38%</b>	<b>2,64%</b>	<b>2118</b>	<b>704</b>

Les dotations de l'Etat aux collectivités locales peuvent être rangées dans cinq sous ensembles :

- **La dotation globale de fonctionnement (DGF)**

Le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) inscrit dans le projet de loi de finances dépend de deux facteurs : le taux d'évolution de celle-ci, calculé en application des dispositions du code général des collectivités territoriales, et l'existence ou non d'abondements du montant de certaines de ses composantes. Le taux d'évolution de la DGF qui sert à calculer le montant de cette dotation pour l'année à venir est appliqué au montant de la DGF de l'exercice en cours, minoré de celui des abondements dont elle a pu faire l'objet au titre de cet exercice.

- L'application du taux d'évolution de la DGF. L'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales dispose que la DGF progresse comme le taux prévisionnel d'évolution des prix pour l'année à venir, majoré de la moitié du taux d'évolution du PIB pour l'année en cours.

Pour 2002, l'indice prévisionnel des prix s'établit à 1,5 %, tandis que le taux de croissance du PIB pour 2001 est estimé à 2,3 %. L'indice de la DGF s'élève donc à 2,65 %.

Ce taux est appliqué au montant de la DGF 2001 « recalée », c'est-à-dire recalculée en fonction des derniers indices économiques connus et du montant définitif de la DGF de 2000. Pour 2001, le « recalage » de la DGF permet d'appliquer le taux de progression pour 2002 à un montant revalorisé de 240,11 millions d'euros.

### Recalage de la DGF 2001

(en millions d'euros)

	DGF 2001 initiale	DGF 2001 « recalée »
Montant	17.372,93	17.613,04
Indice d'évolution entre 2000 et 2001	2,9 %	3,25 %
Indice prévisionnel des prix 2001	1,2 %	1,6 %
Taux de croissance du PIB 2000	3,4 %	3,3 %

En appliquant le taux de progression de la DGF pour 2002 au montant « recalé » pour 2001, on obtient un montant de DGF pour 2002 de **18.079,69 millions d'euros** (118.594,99 millions de francs)<sup>1</sup>. Ce montant est en progression de **4,07 %** par rapport au montant ouvert en 2001, déduction faite de la régularisation négative au titre de 1999 (-146,33 millions d'euros).

- les abondements dont fait l'objet la DGF. Pour obtenir le montant de la DGF inscrit dans le projet de loi de finances pour 2002, il convient d'ajouter aux 18.079,69 millions d'euros le montant des différents abondements dont fait l'objet la DGF. Dans le projet de loi de finances pour 2002, ces abondements sont au nombre de trois. En application de l'article 22, les sommes extérieures à la DGF concourant au financement des communautés d'agglomération sont « rapatriées » au sein de celle-ci, pour un montant de 309,01 millions d'euros. L'article 24 prévoit une majoration de la dotation de solidarité urbaine de 121,96 millions d'euros et l'article 25 une majoration de la dotation de solidarité rurale de 24,36 millions d'euros.

Au total le montant de la DGF inscrit dans le projet de loi de finances pour 2002 s'établit à **18.535,02 millions d'euros, soit 4,67 % de plus qu'en 2001.**

Il convient cependant de souligner que :

- au sein de la majoration de 309 millions d'euros destinée au financement des communautés d'agglomération, 126 millions d'euros sont « gagés » par une réduction d'autant du montant de la dotation de compensation de la taxe professionnelle. En ne tenant pas compte de ce transfert, la DGF pour 2002 progresse de 3,95 % entre 2001 et 2002 ;

- le 14 novembre 2001, la secrétaire d'Etat chargée du budget, à l'occasion de sa présentation du projet de loi de finances rectificative pour 2001, a déclaré que « *personne ne conteste que nous ferons une croissance de*

---

<sup>1</sup> Ce montant fera, en application des dispositions de l'article L. 1613-2 du code général des collectivités territoriales, l'objet d'une régularisation en 2004, à la hausse ou à la baisse, si les indices effectivement constatés en 2001 (croissance du PIB) et en 2002 (évolution des prix) diffèrent des prévisions retenues pour calculer la DGF pour 2002.

*l'ordre de 2 % en 2001* ». La DGF pour 2002 ayant été calculée à partir d'un taux de croissance pour 2001 de 2,3 %, son montant serait surévalué si le taux effectivement constaté était celui évoqué par la secrétaire d'Etat.

• **Les dotations indexées sur le taux d'évolution de la DGF**

Plusieurs dotations de l'Etat aux collectivités locales sont indexées sur le taux d'évolution de la DGF. Le taux retenu dans ce cas de figure est celui de l'évolution du montant de la DGF inscrit dans le projet de loi de finances, hors abondements exceptionnels, par rapport au montant, également hors abondements, inscrit dans la loi de finances de l'année précédente. Pour 2002, ce taux est celui de 4,07 %.

Il s'applique à :

- la dotation générale de décentralisation (**DGD**) et la **DGD-Corse**, dont les évolutions ont été décrites dans le I ;

- la **dotacion spéciale instituteurs** (DSI), qui est indexée sur la DGF mais dont le montant diminue de 11 % du fait de la prise en compte de la réduction du nombre d'ayants-droits en raison de l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles. Elle s'établit à 293,54 millions d'euros ;

- la **dotacion élu local**, dont le montant est porté à 45,23 millions d'euros.

• **Les dotations indexées sur les recettes fiscales nettes de l'Etat**

Les dotations de l'Etat au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) et au fonds national de péréquation (FNP) sont, en application des dispositions des articles 1648 A *bis* et 1648 B *bis* du code général des impôts, indexées sur *« l'indice de variation des recettes fiscales nettes de l'Etat, nettes des remboursements et dégrèvements et des prélèvements sur recettes, tel que cet indice résulte de la loi de finances initiale, corrigé le cas échéant de l'incidence d'éventuels transferts de recettes liés à des transferts de compétences aux collectivités locales et territoriales, à d'autres personnes morales publiques ainsi qu'aux communautés européennes »*.

Cette définition, en tenant compte de l'évolution des recettes fiscales de l'Etat nette *« des prélèvements sur recettes »*, est mécaniquement défavorable aux collectivités locales puisque le montant des prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités locales est indexé de telle sorte qu'il augmente d'une année sur l'autre. Ainsi, le montant déduit à ce titre des recettes de l'Etat est chaque année supérieur à celui de l'année précédente.

Pour 2002, le taux d'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat retenu dans le projet de loi de finances s'établit à **-1,29 %**.

Ce taux s'applique aux deux dotations de l'Etat au FNPTP, qui s'élèveront à 367,15 millions d'euros en 2002, et à la dotation de l'Etat au FNP, dont le montant s'établit à 106,87 millions d'euros en 2002.

S'agissant du FNP, l'Assemblée nationale, en adoptant un amendement devenu l'article 21 *bis* du présent projet de loi de finances, a reconduit l'abondement de 22,87 millions d'euros dont il a bénéficié en 1999, 2000 et 2001. La dotation de l'Etat à ce fonds s'élève donc à 129,74 millions d'euros.

Néanmoins, le FNP, dont la principale ressource est le « solde » du FNPTP (c'est-à-dire le montant disponible au titre de ce fonds une fois financées l'ensemble de ses missions), devrait pâtir de la réduction des ressources de ce dernier. Le FNPTP bénéficie d'une fraction du produit de la fiscalité locale acquitté par France Télécom. Or, en 2002, ce produit diminuera de 29,49 millions d'euros, pour s'établir à 286,99 millions d'euros.

Au total, le gouvernement évalue à 899,44 millions d'euros le montant total des ressources du FNPTP en 2002.

Il convient cependant de se féliciter que, comme le préconise le Sénat depuis deux ans, le montant de la majoration de la dotation de solidarité rurale prévue à l'article 25 du présent projet de loi de finances ne soit pas financé par un prélèvement sur les ressources du FNPTP.

#### • **Les dotations indexées sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques**

La dotation globale d'équipement (DGE), la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) sont indexées sur le taux d'évolution de la formation brute de capital fixe des administrations publiques, estimé à **+ 1,7 %**.

L'évolution de ces dotations a été présentée dans le I.

#### • **Les autres dotations**

Trois dotations, dont le montant total représente 12,8 % du montant des dotations de l'Etat inscrites dans le projet de loi de finances pour 2002, ne sont pas comprises dans le périmètre de l'enveloppe normée des concours de l'Etat aux collectivités locales en raison du caractère aléatoire de leur évolution, qui ne dépend pas de l'application d'un taux d'indexation :

- **le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)** est doté pour 2002 de 3.605,42 millions d'euros, soit une

progression de 0,6 %. Ce taux traduit une quasi-stagnation de l'investissement local entre 1999 et 2000, puisque, dans la majorité des cas, les attributions versées au titre du FCTVA sont proportionnelles aux dépenses réelles d'investissement constatées au cours de la pénultième année. Entre 1998 et 2002, la dotation du FCTVA en loi de finances a progressé de 12,66 % ;

- **les amendes forfaitaires de la police de la circulation routière**, dont le produit est reversé aux collectivités locales, devrait produire en 2002 une ressource d'un montant équivalent à celui de 2001, soit 317 millions d'euros. Depuis 1998, ce produit a progressé de 6,6 % ;

- **le prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse**. En application de la loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse, 10 % du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers perçu dans l'île est reversé à la collectivité territoriale de Corse et 1,5 % est reversé à chacun des deux départements. L'article 38 du projet de loi relatif à la Corse adopté en première lecture par le Sénat porte la fraction reversée à la collectivité territoriale de Corse à 16 % de manière à compenser les transferts de compétences auxquels procède le projet de loi.

En conséquence, pour 2002, le montant du prélèvement sur les recettes de l'Etat est évalué à 27 millions d'euros, contre 17 millions d'euros en 2001, soit une progression de 54,84 %<sup>1</sup>.

## **2. Les compensations**

**Le coût pour l'Etat des compensations d'allègements d'impôts locaux a été multiplié par 3,6 depuis 1998**, soit une augmentation de 264 %. Il s'établit à 16.500 millions d'euros (108.232 millions de francs) dans le projet de loi de finances pour 2002.

Entre 2001 et 2002, il progresse de 23,3 %, soit 3.121 millions d'euros (20.472 millions de francs).

---

<sup>1</sup> Ce montant devra être revalorisé si le projet de loi relatif à la Corse retient, dans sa version définitive, l'amendement adopté par le Sénat, avec l'avis favorable du gouvernement, portant le pourcentage de 16 % à 18 %.

	1998	1999	2000	2001	2002	Evolution 1998/2002	Evolution 2002/2001	Evolution 1998/2002	Evolution 2001/2002
41-51-50 Contrepartie de l'exonération d'impôt foncier	68,6	45,0	30,5	107,9	96,0	39,94%	-11,05%	27,4	-11,5
41-51-80 Contrepartie de l'exonération de taxes sur les propriétés non bâties	3,8	3,8	3,8	3,8	4,0	3,94%	3,94%	0,2	0,2
41-23 Compensation aux départements des réductions de taxe de publicité foncière	3,1	2,3	2,3	2,3	2,3	-24,59%	0,44%	-0,8	0,0
41-55 Dotation de compensation aux régions des pertes de recettes fiscales immobilières		771,4	782,7	927,2	1 819,0		96,18%	1819,0	891,8
DCTP	2 643,9	2 107,6	1 814,0	1 755,9	1 544,0	-41,60%	-12,07%	-1099,9	-211,9
Exonérations fiscalité locale	1 814,1	1 827,9	1 917,5	1 946,5	1 918,0	5,73%	-1,46%	103,9	-28,5
Suppression de la part salariale de la TP		1 798,9	3 483,5	5 389,1	7 804,0		44,81%	7804,0	2414,9
Compensation aux départements vignette + DMTO	-	503,1	1 205,0	3 246,1	3 313,0		2,06%	3313,0	66,9
<b>Total</b>	<b>4 533,5</b>	<b>7 060,0</b>	<b>9 239,2</b>	<b>13 378,8</b>	<b>16 500,3</b>	<b>263,96%</b>	<b>23,33%</b>	<b>11966,7</b>	<b>3121,5</b>

L'augmentation du coût pour l'Etat des compensations est principalement liée à la disparition progressive de la fraction de l'assiette de la taxe professionnelle assise sur les salaires, qui représente une charge de 7.804 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2002, en progression de 2.414 millions d'euros (15.834 millions de francs) par rapport à 2001.

Le coût net pour l'Etat de cette mesure est cependant inférieur. Il est retracé dans le tableau ci-dessous :

#### Coût net pour l'Etat de la réforme de la taxe professionnelle

(en milliards d'euros)

Incidence cumulée	2000	2001	2002
Compensation de la part « salaires » aux collectivités	- 4,04	- 5,78	- 8,07
Perte de recettes au titre des frais d'assiette et de dégrèvement	- 0,31	- 0,46	- 0,66
Baisse du montant des dégrèvements	+ 0,20	+ 0,28	+ 0,36
Diminution de la compensation REI	+ 0,39	+ 0,39	+ 0,39
Impact compte d'avances aux collectivités locales	+ 0,27	+ 0,32	+ 0,43
Recettes supplémentaires d'impôt sur les sociétés et gains sur les dividendes	+ 0,43	+ 0,86	+ 1,44
Baisse du coût du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée	+ 0,00	+ 0,03	+ 0,23
Relèvement de la cotisation de péréquation	+ 0,41	+ 0,47	+ 0,52
Relèvement de la cotisation minimale assise sur la valeur ajoutée	+ 0,23	+ 0,35	+ 0,50
<b>TOTAL</b>	<b>- 2,42</b>	<b>- 3,54</b>	<b>- 4,86</b>

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

L'article 39 de la loi de finances pour 1999 (n° 1266 du 30 décembre 1998) prévoit que le gouvernement remet chaque année au Parlement, avant le 1<sup>er</sup> octobre, un rapport sur les conséquences sur l'emploi, sur les entreprises, sur l'Etat et sur les collectivités locales de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle. Cette année, ce rapport n'était pas disponible à la date d'examen en séance publique des crédits de la décentralisation inscrits dans le projet de loi de finances pour 2002.

### **3. Les réfections dont font l'objet certaines compensations**

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

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

Ces dispositifs de réfaction sont les suivants :

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

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

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

- si le potentiel fiscal du département ou de la région est supérieur au potentiel fiscal moyen, le montant de la réfaction est inférieur à 1 % du produit

---

<sup>1</sup> La taxe professionnelle, la taxe d'habitation et les deux taxes foncières.

des quatre taxes. S'il est supérieur, la réfaction est également supérieure à 1 % du produit des quatre taxes ;

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

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

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

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

Cette compensation fait également l'objet d'une réfaction<sup>1</sup>, qui s'élève à 2 % du produit des quatre taxes perçu par la collectivité.

#### Produit des réfections appliquées à certaines compensations d'exonérations fiscales

(en millions de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000
Réfaction prévue au III de l'article 9 de la loi de finances pour 1993	96	94	107	113	117
Réfaction prévue à l'article 54 de la loi de finances pour 1994	407	410	397	329	296
Réfaction prévue au IV bis de l'article 6 de la loi de finances pour 1987	212	216	217	109	37
<b>TOTAL</b>	<b>715</b>	<b>721</b>	<b>721</b>	<b>550</b>	<b>450</b>

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

Il ressort du tableau ci-dessus que, **si les mécanismes de réfaction n'avaient pas existé, le montant des compensations versées aux collectivités locales en 2000 aurait été supérieur de 450 millions d'euros au montant que les collectivités ont effectivement perçu.**

---

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

Lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances, le Sénat a adopté, pour la deuxième année consécutive, un amendement tendant à reverser au Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle le produit des réfections.

#### 4. Les dégrèvements

Les crédits correspondant à la prise en charge par l'Etat des pertes de recettes résultant pour les collectivités locales des dégrèvements d'impôts directs locaux figurent au chapitre 15-01 du budget des charges communes.

Leur montant évolue plus vite que celui des dotations de l'Etat aux collectivités locales, mais moins que celui des compensations.

#### Evolution du coût des dégrèvements d'impôts directs locaux

(en millions d'euros)

	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	PLF 2002	Evolution 1998/2002	Evolution 2002/2001	Evolution 1998/2002	Evolution 2001/2002
<b>TOTAL</b>	<b>8 979</b>	<b>9 315</b>	<b>9 604</b>	<b>10 782</b>	<b>9 300</b>	3,57%	-13,74%	321	-1482
§ 16 Taxe professionnelle	6555,31	7241,33	6982,16	6871,64	6300	-3,89%	-8,32%	-255	-572
§ 17 Taxe d'habitation	1692,95	1707,43	1875,12	2850,8	2599	53,52%	-8,83%	906	-252
§ 18 Taxes foncières	373,5	365,88	365,88	373,5	401	7,36%	7,36%	28	28
§ 32 Admissions en non valeur.	686,02	736,33	381,12	686,02	601	-12,39%	-12,39%	-85	-85

A la différence des dotations et des compensations, le montant des dégrèvements inscrit dans la loi de finances n'est pas définitif, mais seulement une prévision. Le montant constaté en exécution résulte de l'évolution des taux et des bases des impôts directs locaux au cours de l'exercice. En 2000, l'écart s'explique par la suppression en cours d'année de la part régionale de la taxe d'habitation dont la compensation, pour l'année 2000, a pris la forme d'un dégrèvement.

#### Montant des dégrèvements inscrit dans la loi de finances et montant constaté en exécution

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001
Montant inscrit dans le « vert » budgétaire	9.315	9.604	10.782
Montant constaté ou dernière prévision connue	8.912	10.772	9.448

Le tableau ci-après récapitule l'évolution du coût des différents dégrèvements d'impôts directs locaux :

**Evolution des coût des dégrèvements d'impôts directs locaux**

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002
<b>Taxe sur foncier bâti</b>				
D.O. total manuel	23	19	21	21
Cotisations < à 80 F	13	13	14	14
DO 500 F condition modeste 70-75 ans			23	23
HLM et SEM : vacances logements			4	4
Autres	254	312	276	295
Dégrèvements	291	344	337	358
<b>Taxe sur foncier non bâti</b>				
Pertes de récoltes	8	10	12	12
Cotisations < à 80 F	1	1	1	1
D.O. jeunes agriculteurs	8	10	11	12
Autres	17	20	15	17
Dégrèvements	33	41	39	43
<b>Taxe d'habitation</b>				
D.O. TOTAL manuel + RMI	217	217	249	275
D.O. partiel (art. 1414 bis)	241			
D.O. partiel 100 % (art. 1414 A)	182			
D.O. partiel 50 % (art. 1414 B) informatisés	67			
Plafonnement revenu (art. 1414)	616			
Cotisations < à 80 F	2	1	1	1
Autres + D.O. partiels manuels	358	293	192	193
Gestionnaire de foyers	2	4	5	6
Dégrèvement suppression part régionale (réforme)		951	0	0
Dégrèvement total (art 1414 A) (réforme)		408	417	430
Dégrèvement partiel (art 1414 A) (réforme)		1.559	1.591	1.650
Plafonnement revenu (art. 1414 C) (réforme)		76	59	44
Dégrèvements	1.684	3.511	2.515	2.599
<b>Taxe professionnelle</b>				
Allègement transitoire	1	1		
50 % cotisation TP transport sanitaire			4	4
Plafonnement V.A.	5.888	5.888	5.824	5.732
Cotisations < à 80 F	0	0	0	0
Dégrèvements poids lourds	30	33	34	34
Autres	983	953	694	530
Dégrèvements	6.903	6.875	6.555	6.300
<b>Autres impôts locaux</b>				
Dégrèvements	1	2	1	1
<b>Ensemble</b>				
Dégrèvements	8.912	10.772	9.448	9.300
ANV	601	632	540	601
Total	9.513	11.404	9.988	9.901

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

**C. L'AUGMENTATION IMPORTANTE DES CONCOURS DE L'ÉTAT DOIT ÊTRE MISE EN PERSPECTIVE**

**1. L'augmentation des concours de l'Etat sert surtout à compenser la disparition de ressources fiscales**

L'effort de maîtrise des dépenses publiques doit concerner l'ensemble des postes de dépenses, y compris les concours de l'Etat aux collectivités locales.

Or, ceux-ci ont beaucoup augmenté depuis 1998 : + **14.084 millions d'euros (92,4 milliards de francs)**.

85 % de cette progression n'a pas servi à accroître les ressources des collectivités locales, ni même à financer de nouveaux transferts de compétences, mais à compenser par des concours de l'Etat des pertes de recettes fiscales résultant de dispositions adoptées par le Parlement.

Comme le montre le tableau ci-dessous, **entre 1998 et 2001 :**

**- les compensations de pertes de recettes fiscales ont progressé de 263 % (+ 11,9 milliard d'euros) ;**

**- les dotations de l'Etat aux collectivités locales ont progressé de 8,4 % (+ 2,1 milliards d'euros).**

Entre 2001 et 2002, ces pourcentages s'établissent respectivement à 23,3 % et 2,6 %.

Cette situation est particulièrement ironique si l'on en juge les intentions affichées par le gouvernement à son arrivée au pouvoir. En présentant devant le comité des finances locales les dispositions relatives aux collectivités locales inscrites dans le projet de loi de finances pour 1998, le secrétaire d'Etat au budget avait relevé que l'Etat était devenu « *le premier contributeur de la fiscalité locale* » et qu'il faudrait « *remédier* » à cette situation « *insatisfaisante* ».

**Evolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales  
(dotations + compensations)**

*(en millions d'euros)*

	<b>1998</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>Evolution 2002/1998</b>	<b>Evolution 2002/2001</b>	<b>Evolution 2002/1998</b>	<b>Evolution 2002/2001</b>
Dotations + compensations	29.820	40.079	43.904	14.084	3.825	+ 47,2 %	+ 9,5 %
Dotations (hors vignette et DMTO)	25.286	26.700*	27.404*	2.118	704	+ 8,3 %	2,63 %
Dotations à structure constante*	25.286	28.133	28.837	3.551	704	+ 14,04 %	+ 2,5 %
Compensations (avec vignette et DMTO)	4.534	13.379	16.500	11.966	3.121	+ 263,9 %	23,33 %

*\*Pour être comparée à structure constante avec l'année 1998, les dotations de l'Etat en 2001 et 2002 doivent être majorées de 1.433,02 millions d'euros, correspondant au prélèvement dont a fait l'objet la DGD des départements suite à la recentralisation de la compétence d'aide médicale dans le cadre de la loi sur la CMU.*

Cette évolution est particulièrement préjudiciable au budget de l'Etat car elle conduit à accroître de façon considérable les dépenses de transfert de l'Etat, qui sont des dépenses incompressibles. En cas de retournement de la conjoncture, tel celui qui semble se profiler pour 2002, **cela se traduit par une rigidité accrue du budget de l'Etat et réduit sa capacité à ajuster ses dépenses à l'évolution de ses recettes.**

**2. L'augmentation des dotations doit être mise en parallèle avec celle des charges confiées aux collectivités locales**

Entre 2001 et 2002, la principale dotation de l'Etat aux collectivités locales augmentera de 4,07 %. En comptant les abondements dont font l'objet ses composantes, le taux de progression de la DGF s'établit à 4,67 %, le plus élevé depuis de nombreuses années.

Toutefois, **appréciée de façon globale, la progression des dotations de l'Etat aux collectivités locales en 2002 ne sera pas la meilleure de ces dernières années.** Le tableau ci-dessous montre que celle-ci a été meilleure entre 1998 et 1999 et entre 2000 et 2001.

### Evolution des dotations de l'Etat entre 1998 et 2002

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002
Dotations de l'Etat (hors compensation DMTO + vignette)	25.286	26.444	25.722	26.700	27.404
Augmentation par rapport à l'année précédente		1.158	711*	978	703**

\* L'évolution réelle est une baisse de 722 millions d'euros mais elle doit être corrigée de la réduction de 1.433,02 millions d'euros dont a fait l'objet la DGD des départements à la suite de la recentralisation de la compétence en matière d'aide médicale.

\*\* Si, comme les années précédentes, le projet de loi de finances pour 2002 avait inscrit au titre de la DGE des communes une dotation en crédits de paiement d'un montant équivalent à celui des autorisations de programme, soit 417 millions d'euros au lieu de 175 millions d'euros, les dotations auraient progressé de 945 millions d'euros au lieu de 703 millions d'euros. .

La secrétaire d'Etat chargée du budget a indiqué le 14 novembre 2001 que le taux de croissance au titre de cette année devrait être « de l'ordre de 2 % ».

Si un tel taux de croissance avait été retenu pour calculer la DGF de 2002, le montant de celle-ci aurait été de :

$$\begin{aligned} \text{DGF « recalée » de 2001 (17.613,025 millions d'euros) x prix 2002 (1,5 \% ) + } & \frac{1}{2} \text{PIB 2001 (1 \% )} \\ = 18.053,35 + \text{abondements extérieurs (121,959 + 24,367 + 309,014)} & = 18.508,69 \text{ millions} \\ & \text{d'euros} \end{aligned}$$

Ce montant est inférieur de 26,42 millions d'euros au montant inscrit dans le PLF 2002.

Calculée en tenant compte d'un taux de croissance de 2% en 2001, la DGF serait en progression de 3,9 % en 2002, et non de 4,07 %.

La secrétaire d'Etat chargée du budget, lors de l'examen par l'Assemblée nationale de la première partie du présent projet de loi de finances, a comparé la progression des dotations de l'Etat aux collectivités locales à l'évolution globale des dépenses de l'Etat. Elle a souligné que « la DGF a progressé de 16 % en cinq ans, alors que les dépenses de l'Etat ont cru de 8 % sur la même période. La DGF aura donc progressé deux fois plus vite que les dépenses de l'Etat depuis 1998 »<sup>1</sup>.

**Les dotations de l'Etat aux collectivités locales ne doivent pas être appréhendées comme des dépenses de l'Etat mais comme la rétrocession à celles-ci de ressources destinées à financer leurs compétences, et non celles de l'Etat.**

Par conséquent, il est plus satisfaisant de comparer l'évolution de l'effort de l'Etat en faveur des collectivités à celle des dépenses mises par celui-ci à la charge des collectivités locales.

---

<sup>1</sup> JO Assemblée nationale, séance du 19 octobre 2001, p. 6341.

**Les sources de dépenses sont nombreuses** : l'augmentation du taux des cotisations employeurs à la caisse nationale des agents des collectivités locales, la réforme des services d'incendie et de secours, l'allocation personnalisée d'autonomie, les textes réglementaires ou communautaires relatifs à la mise aux normes environnementale ou de sécurité des équipements, etc.

**Les marges de manœuvre dont disposent les collectivités locales pour y faire face sont considérablement réduites par le coût des mesures intervenues depuis 1998 en matière de rémunération des agents** de la fonction publique territoriale. Lors de son audition par votre commission le 13 novembre 2001, le ministre de l'intérieur a indiqué que, en année pleine, le coût du protocole du 10 février 1998 s'élève à 1.358,32 millions d'euros (8,91 milliards de francs) tandis que les mesures intervenues entre 2000 et 2002 représenteront une charge, en année pleine, de 908,6 millions d'euros (5,96 milliards de francs). Ce coût supérieur à 14 milliards de francs peut être rapporté à l'augmentation totale de la DGF depuis 1998, de 14 milliards de francs également.

Pour 2002, le coût supplémentaire des mesures intervenues en matière de rémunération des agents s'établit à 440,58 millions d'euros, alors que la progression de la DGF s'élèvera à 827 millions d'euros. Plus de la moitié de cette augmentation de recette, la plus élevée depuis longtemps, sera absorbée par la revalorisation des traitements des agents de la fonction publique territoriale.

Cette comparaison n'est pas destinée à contester l'opportunité de ces revalorisations de traitement, qui est un sujet sur lequel il faudrait s'attarder plus longuement, mais à relativiser l'importance de la progression de la DGF entre 2001 et 2002.

### III. L'ENVELOPPE NORMÉE ET SA VARIABLE D'AJUSTEMENT

#### A. LA PROLONGATION DU CONTRAT DE CROISSANCE ET DE SOLIDARITÉ

L'article 21 du présent projet de loi de finances prolonge pour un an l'application des dispositions de l'article 57 de la loi de finances pour 1999, qui fixe le taux d'évolution du contrat de croissance et de solidarité.

Il conserve en 2002 le mode de calcul applicable en 2001, c'est-à-dire un indice comprenant l'évolution des prix pour l'année à venir et 33 % du taux d'évolution du PIB pour l'année en cours.

Ce choix constitue une déception à un double titre :

- la rupture avec le principe d'une enveloppe triennale est regrettable car elle empêche la tenue d'un débat d'ensemble sur le financement des collectivités locales. Ainsi, la loi sur l'intercommunalité du 12 juillet 1999 avait limité aux années 2000 et 2001 la possibilité de financer les communautés d'agglomération par la DCTP, de manière à ce qu'un débat global sur le rôle de la DCTP, qui est aussi la variable d'ajustement du contrat de croissance, puisse être tenu. En repoussant la négociation du nouveau contrat, le gouvernement interdit un débat de type ;

- la reconduction de la fraction du PIB de 33 % est contraire à la logique du contrat de croissance et de solidarité, qui avait depuis 1999 retenu chaque année une part croissante de l'évolution du PIB (20 % en 1999, 25 % en 2000 et 33 % en 2001).

Plus globalement, il faudra mettre l'année à venir à profit pour **s'interroger sur la finalité de l'existence d'une enveloppe normée**. Présentée par la secrétaire d'Etat chargée du budget, lors de la discussion à l'Assemblée nationale de la première du présent projet de loi de finances, comme une disposition permettant « *l'association des collectivités locales aux fruits de la croissance* »<sup>1</sup>, l'enveloppe normée est en réalité, du fait du taux d'indexation retenu pour son évolution, un mécanisme uniquement destiné à réduire le montant de la DCTP d'une année sur l'autre.

**Si le contrat de croissance et de solidarité n'existait pas, les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales augmenteraient plus**

---

<sup>1</sup> JO Assemblée nationale, séance du 19 octobre 2001, p. 6341.

**vite qu'ils ne le font aujourd'hui. Il est donc difficile d'y voir une association des collectivités locales aux fruits de la croissance.**

### ***B. L'INDEXATION DE L'ENVELOPPE NORMÉE EN 2002***

Contrairement à la rhétorique fréquemment employée, **le contrat de croissance et de solidarité** qui, en application de l'article 57 de la loi de finances pour 1999 (n° 98-1266 du 30 décembre 1998), fixe le taux d'indexation de « l'enveloppe normée » des concours de l'Etat aux collectivités locales **ne constitue pas un outil destiné à associer les collectivités locales aux fruits de la croissance mais un mécanisme permettant de déterminer le taux d'évolution de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) d'une année sur l'autre .**

Le montant total de l'enveloppe est déterminé en appliquant à son montant au titre d'une année un indice comprenant d'une part l'évolution prévisionnelle des prix pour l'année à venir et une fraction du taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) pour l'année en cours.

L'enveloppe est composée de treize dotations, dont douze évoluent en fonction de taux d'évolution fixés par la loi. La treizième, la DCTP (hors REI), joue le rôle de variable d'ajustement. Son montant résulte de la différence entre le montant total de l'enveloppe et la somme du montant des douze autres dotations.

**Pour les douze autres dotations, l'existence d'une enveloppe normée ne change rien au mode de calcul de leur montant.**

Il convient de noter que, pour le calcul de l'enveloppe normée, donc pour le calcul de l'évolution du montant de la DCTP résultant de l'existence de l'enveloppe normée :

- le montant de l'enveloppe normée au titre de l'année  $n$  auquel est appliqué le taux d'indexation pour déterminer le montant de l'enveloppe en  $n+1$  tient compte du montant « recalé » de la DGF, c'est-à-dire le montant de la DGF de l'année  $n$  recalculé en fonction des derniers indices économiques connus en application de dispositions de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales ;

- les montants retenus pour calculer l'enveloppe normée peuvent différer des montants inscrits dans le projet de loi de finances. Tout d'abord, les « abondements exceptionnels » dont peuvent faire l'objet, dans le cadre des lois de finances, les dotations comprises dans l'enveloppe normée ne sont pas prises en compte dans le calcul de l'enveloppe, afin que ces mesures ne pèsent pas sur le montant de la variable d'ajustement.

La différence entre les montants retenus pour calculer l'enveloppe et les montants inscrits dans les lois de finances a parfois d'autres explications. Pour la dotation générale de décentralisation (DGD), les montants retenus sont ceux qui permettent une comparaison à périmètre constant, et tiennent compte des crédits de la « DGD culture », qui est virée en cours d'exercice au budget du ministère de l'intérieur. Pour les dotations d'équipement, les montants pris en compte sont les autorisations de programme. Pour le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, le montant pris en compte englobe le produit de la cotisation de péréquation qui alimente le fonds, tandis que le montant du prélèvement sur les recettes de l'Etat ne le comprend pas.

Les écarts entre les montants inscrits dans les lois de finances et les montants retenus pour calculer l'enveloppe normée ont tous une explication justifiée. Il n'en reste pas moins qu'ils contribuent à illustrer le **caractère virtuel de cette enveloppe, dont la seule composante à être véritablement affectée par son existence est la variable d'ajustement.**

**Écart entre le montant des dotations inscrit dans le projet de loi de finances pour 2002 et les montants utilisés pour calculer le montant de l'enveloppe normée**

*(en millions d'euros)*

	Montant inscrit dans le PLF 2002	Montant retenu pour calculer l'enveloppe normée	Ecart en %
DGF	18 535	18 080	-2.5%
DSLJ	294	343	16.8%
Dotation élu local	45	45	0.5%
DGD	4 240	4 447	4.9%
DGD Corse	224	227	1.6%
DGD formation professionnelle	1 307	1 307	0.0%
ENPTP	547	260	-52.4%
ENP	130	107	-17.7%
DGE	617	865	40.1%
DRES	554	562	1.4%
DDEC	275	279	1.5%
DCTP	1 544	1 590	3.0%
TOTAL	28 312	28 112	-0.7%

Pour 2002, l'article 21 du présent projet de loi de finances propose de reconduire le mode de calcul de l'enveloppe normée applicable en 2001, c'est-à-dire d'appliquer au montant de 2001 un indice composé de la prévision d'évolution des prix de l'année à venir et 33 % du taux de croissance du PIB en 2001.

L'indice ainsi obtenu est le suivant :

$$1,5 (\text{prix}) + 0,76 (33 \% \text{ de la prévision de croissance du PIB en 2001, soit } 2,3 \%) = 2,26 \%$$

En 2001, cet indice s'établissait à 2,32 %.

#### Evolution de l'enveloppe normée en 2002

	LFI 2001(a)	LFI 2001 révisé(b)	PLF 2002 en ME (c)	PLF 2002 en ME	Evolution en % (c/b)	Evolution en % (c/a)
Dotation globale de fonctionnement (DGE)	113.958.927	115.533.870	118.595.517	18.079.770	2,65%	4,07%
Dotation spéciale instituteurs (DSI)	2.163.918	2.163.918	2.251.960	343.309	4,07%	4,07%
Fonds national de rééquilibration de la taxe professionnelle (FNPTP)	1.729.689	1.729.689	1.707.367	260.286	-1,29%	-1,29%
Fonds national de rééquilibration (ENP)	710.172	710.172	701.007	106.868	-1,29%	-1,29%
Dotation élu local	285.105	285.105	296.705	-5.232	4,07%	4,07%
Dotation globale d'équipement (DGE) des départements (AP)	2.885.315	2.885.315	2.934.365	447.341	1,70%	1,70%
Dotation globale d'équipement (DGE) des communes (AP)	2.692.038	2.692.038	2.737.803	417.375	1,70%	1,70%
Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) (AP)	3.623.865	3.623.865	3.685.471	561.846	1,70%	1,70%
Dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) (AP)	1.799.587	1.799.587	1.830.180	279.009	1,70%	1,70%
Dotation générale de décentralisation (DGD)	27.920.604	28.028.511	29.168.893	4.446.769	4,07%	4,07%
Dotation générale de décentralisation Corse (DGD Corse)	1.433.025	1.433.025	1.402.266	227.405	4,07%	4,07%
DGD formation professionnelle	8.238.478	8.238.478	8.573.673	1.307.048	4,07%	4,07%
Total hors DCTP	167.441.623	169.124.472	173.975.207	26.471.884	2,87%	3,90%
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) hors REI	11.204.207	11.204.207	10.427.097	1.589.601	-6,94%	-6,94%
<b>TOTAL</b>	<b>178.645.830</b>	<b>180.328.679</b>	<b>184.402.304</b>	<b>28.111.950</b>	<b>2,26%</b>	<b>3,22%</b>

Source : documents remis au comité des finances locales par le gouvernement

#### C. L'ÉVOLUTION DE LA DCTP EN 2002

Le montant de la DCTP qui résulte de l'application de l'indexation de l'enveloppe normée en 2002 s'établit à 1.589,6 millions d'euros. Il est inférieur de 6,94 % à son montant de 2001.

Toutefois, en application des dispositions de l'article 21 du présent projet de loi de finances relatives au financement des communautés d'agglomération qui prévoient un prélèvement de 126 millions d'euros, la baisse de la DCTP entre 2001 et 2002 s'établit à 7,5 %.

**Evolution de la DCTP entre 2001 et 2002**

(en millions d'euros)

	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>Evolution en %</b>
DCTP issue de l'application du contrat de croissance et de solidarité	1.708,0	1.589,59	- 6,94 %
DCTP issue du contrat, minorée du prélèvement au profit des communautés d'agglomération	1.708,04 126,08= 1.581,9	1.589,59 126,08 =1.463,51	- 7,5 %
DCTP minorée du financement des communautés d'agglomération, mais majorée des sommes destinées en prendre en compte l'arrêt Pantin	1.581,9	1.463,51 80,04 = 1.543,55	- 2,4 %

Il convient de souligner que les collectivités et établissements publics de coopération intercommunale qui perçoivent des attributions au titre de cette dotation verront leur baisse réduite en raison de l'abondement de la DCTP en application des dispositions de l'article 11 du présent projet de loi de finances. Cet abondement, dont le montant s'élève à 80,04 millions d'euros, est destiné à financer les sommes qui seront reversées aux collectivités locales en compensation de la validation législative proposée par cet article et destiné à couper court aux contentieux liés à la non prise en compte des rôles supplémentaires de taxe professionnelle pour le calcul des attributions de DCTP. Ces contentieux se développent depuis qu'est intervenu l'arrêt du Conseil d'Etat du 18 octobre 2000 *Commune de Pantin*.

Avec cet abondement, la baisse de la DCTP est ramenée à 2,4 %. Ces sommes constituent pour les collectivités locales une ressource exceptionnelle, qu'il n'est pas intellectuellement satisfaisant de prendre en compte pour apprécier l'évolution de la DCTP entre 2001 et 2002.

## IV. LE FINANCEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ

### A. LA RÉPARTITION DE LA DGF DES STRUCTURES INTERCOMMUNALES

Le financement de l'intercommunalité devient depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale un sujet dont l'importance qu'il a pris dans les débats parlementaires ou au comité des finances locales est sans rapport avec la masse financière qu'il représente.

En 2001, le prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation globale de fonctionnement s'élevait à 17.708 millions d'euros, dont seulement 1.503 millions d'euros ont servi à financer les structures intercommunales, soit 8,5 % du total.

#### La DGF des structures intercommunales en 2001

	<b>Population regroupée</b> (en millions d'habitants)	<b>Dotation d'intercommunalité</b> (en millions d'euros)	<b>Dotation moyenne par habitant</b> (en euros par habitants)	<b>Part dans la population totale</b> (en %)	<b>Part dans le total de la dotation d'intercommunalité</b> (en %)
Communautés de communes à fiscalité additionnelle et districts	16.50	300.38	16.13	40.9	20.0
Communautés de communes à taxe professionnelle unique	5.52	145.79	19.7 ou 27	13.7	9.7
Total communautés de communes et districts	22.02	446.17		54.6	29.7
Syndicats d'agglomération nouvelle	0.63	34.64	42.27	1.6	2.3
Communautés urbaines à fiscalité additionnelle	3.18	274.03	69.65	7.9	18.2
Communautés urbaines à taxe professionnelle unique	3.02	271.78	69.65	7.5	18.1
Total communautés urbaines	6.19	545.81		15.4	36.3
Communautés d'agglomération	11.49	476.67	38.57	28.5	31.7
Total	40.34	1 503.28		100.0	100.0

***B. LE FINANCEMENT DES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION EST MIS À LA CHARGE DE LA DCTP, DE LA DSU ET DE LA DSR***

L'article 22 du présent projet de loi de finances propose de modifier le mode de financement des communautés d'agglomération tel qu'il avait été défini par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

**Cette loi avait pris le parti d'éviter que le financement des communautés d'agglomération ne se traduise par une augmentation de la dotation d'intercommunalité susceptible de réduire les sommes disponibles au titre de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation de solidarité rurale.**

Par conséquent, en application de l'article L. 5211-28 du code général des collectivités territoriales, les communautés d'agglomération étaient financées par :

- la DGF, à hauteur des sommes correspondant à la DGF perçue par les structures intercommunales avant leur transformation en communautés d'agglomération ;

- un prélèvement sur les recettes de l'Etat qui assure la prise en charge du surcoût des communautés d'agglomération issues de la transformation d'établissements publics de coopération intercommunale existants et la totalité du coût des communautés d'agglomération créés ex nihilo. Le montant de ce prélèvement sur recettes s'établissait initialement à 76,22 millions d'euros et a été porté par la loi de finances pour 2001 à 182,94 millions d'euros ;

- dans l'hypothèse où ces sommes seraient insuffisantes, le complément est trouvé par prélèvement sur la DCTP. En 2001, ce prélèvement s'élevait à 126 millions d'euros.

La loi du 12 juillet 1999 avait limité la possibilité de recourir à la DCTP aux années 2000 et 2001.

A compter de 2002, il convenait de trouver de nouvelles sources de financement. **Le système proposé par le gouvernement et adopté par l'Assemblée nationale présente deux défauts :**

- **il maintient le prélèvement sur la DCTP**, en gelant son montant à son niveau de 2001 ;

- il intègre dans la DGF des EPCI les sommes correspondant au financement « hors DGF » des communautés d'agglomération en 2001, sans prévoir les crédits permettant de financer l'augmentation du coût des communautés d'agglomération entre 2001 et 2002. Par conséquent, compte tenu des mécanismes de répartition de la DGF, **ce coût sera pris en charge par une réduction à due concurrence des sommes disponibles au titre de la DSU et de la DSR.**

Le manque à gagner pour ces deux dotations devrait s'établir à environ 150 millions d'euros (près d'un milliard de francs).

Le dispositif proposé cumule donc les défauts :

- il instaure ce que le législateur de 1999 avait souhaité éviter : une pénalisation de la DSU et de la DSR par le financement des communautés d'agglomération ;

- il revient sur le principe selon lequel la DCTP ne peut pas financer les communautés d'agglomération au delà de 2001.

### ***C. LES RÉFORMES NÉCESSAIRES***

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, l'intercommunalité a connu une accélération de son développement.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2001, 2.000 EPCI étaient constitués, regroupant 23.485 communes et 40 millions d'habitants. Ces structures intercommunales exercent des compétences de plus en plus lourdes.

L'émergence irrémédiable du fait intercommunal doit conduire à revoir la place de la dotation d'intercommunalité au sein des mécanismes de répartition de la DGF des communes, sachant que le maintien d'un lien entre les DGF des communes et celle des structures intercommunales est nécessaire, et par une modification des critères de répartition de l'enveloppe.

- Le poids croissant de la dotation d'intercommunalité au sein de la dotation d'aménagement de la DGF conduit à la multiplication des financements « hors DGF », tantôt au bénéfice des structures intercommunales, tantôt au bénéfice des dotations de solidarité (dotation de solidarité urbaine et dotation de solidarité rurale), afin d'éviter que le financement de l'intercommunalité ne soit réalisé au détriment des dotations de solidarité versées aux communes.

Cependant, avec le développement durable de l'intercommunalité, cette politique de « rustines » ne sera pas soutenable longtemps, d'autant plus que ses inconvénients sont réels. Les communes doivent en effet attendre, chaque année, les débats au Parlement, pour savoir si les différents abondements seront reconduits, ce qui nuit à la prévisibilité de l'évolution de leurs recettes.

Les structures intercommunales exercent des compétences que les communes n'exercent plus. Pourtant, la DGF des communes n'est aucunement affectée par la modification du partage des compétences entre elles et leurs établissements publics de coopération. **Il serait judicieux que le lien entre la DGF des communes et la dotation d'intercommunalité repose sur un jeu de « vases-communicants » entre la dotation forfaitaire et la dotation d'intercommunalité plutôt que, comme c'est le cas actuellement, sur un lien entre les structures intercommunales et les dotations de solidarité.**

- Les modalités de répartition de la DGF des EPCI, conçues au début des années 90 pour encourager le développement de l'intercommunalité, ne sont plus adaptées à un paysage intercommunal stabilisé ou en voie de l'être.

Ces modalités reposent sur l'émulation entre les EPCI. Le mécanisme du coefficient d'intégration fiscale (CIF) oblige les EPCI à toujours s'intégrer davantage, sous peine de voir leurs attributions individuelles de DGF diminuer.

Une répartition basée sur la comparaison entre le degré d'intégration des EPCI appartenant à une même catégorie conduit à une **forte volatilité du montant des attributions individuelles de DGF**, qui interdit aux EPCI d'avoir une visibilité convenable de l'évolution de celle-ci. Cette situation devient particulièrement préjudiciable lorsque des EPCI exercent des compétences lourdes.

A l'initiative du Sénat, les communautés urbaines, la catégorie la plus intégrée, ont obtenu la mise en place d'un régime qui leur garantit la stabilité de l'évolution de leurs recettes. Il convient de réfléchir aux conditions dans lesquelles une plus grande stabilité pourrait être procurée aux autres catégories de structures intercommunales à fiscalité propre.

Cette réflexion est d'autant plus urgente que **la modification de la définition du CIF** à laquelle a procédé, en excluant de celui-ci les dépenses de transfert à concurrence de 10 % par an pendant dix ans, la loi du 12 juillet 1999 **vient encore renforcer l'influence perturbatrice de ce critère de répartition.**

Elle se traduit également par une charge de travail considérable pour les services de l'Etat puisque les transferts à exclure du CIF ne sont pas identifiés dans la comptabilité M14, ce qui les oblige à examiner dans le détail, et au cas par cas, les comptes des EPCI.

- La DGF des structures intercommunales est, contrairement à la DGF des communes, conçue pour être extrêmement péréquatrice puisque 85 % de son montant est réparti en tenant compte, outre la population et le CIF, du potentiel fiscal.

Cet indicateur, qui reflète les écart en matière des bases d'impositions aux quatre impôts directs locaux, est largement faussé du fait de l'obsolescence des bases.

De plus, les écarts constatés ont été profondément bouleversés par la suppression progressive de la part de l'assiette de la taxe professionnelle reposant sur les salaires. Cet inconvénient a été corrigé en introduisant dans le calcul du potentiel fiscal la compensation versée en contrepartie de la suppression de la part « salaires ».

Toutefois, la correction s'est révélée imparfaite puisque la compensation reçue par une collectivité dépend de ses bases mis aussi de son taux. Le potentiel fiscal tend désormais à mesurer moins la richesse en bases que les écarts de recettes fiscales, donnant ainsi une prime aux taux élevés.

Etrangement, l'Assemblée nationale et le gouvernement ont choisi de corriger cette difficulté, à l'article 73 de la loi de finances pour 2001, pour les seules communautés de communes à fiscalité additionnelle.

Une définition du potentiel fiscal communes à toutes les collectivités locales ou, au moins, à toutes les catégories d'établissements publics de coopération intercommunale serait préférable.

## V. LES RESSOURCES CONSACRÉES À LA PÉRÉQUATION

### A. L'EFFORT GLOBAL EN FAVEUR DE LA PÉRÉQUATION

L'effort global de l'Etat en faveur de la péréquation s'est élevé en 2001 à 3,8 milliards d'euros (environ 25 milliards de francs). Cela représente 14,3 % des dotations de l'Etat aux collectivités locales versées en 2001.

La DGF des structures intercommunales (qui ne représente que 8,5 % de la DGF totale) constitue à elle seule 96 % de l'effort financier en faveur de la péréquation. Par conséquent, le développement de l'intercommunalité constitue également un développement de la péréquation.

La DGF des départements (dotation de fonctionnement minimale comprise) représente près de 40 % du total.

La DSU et la DSR ne comptent que pour le quart.

#### Effort financier de l'Etat en faveur de la péréquation en 2001

(en millions d'euros)

Dotation de solidarité urbaine	575,24
Dotation de solidarité rurale	376,94
Dotation de fonctionnement minimale	949,70
Part « potentiel fiscal » de la dotation de péréquation de la DGF des départements	565,92
Fonds national de péréquation	603,56
DGF des structures intercommunales	1.375,84
Dispositif de modulation/compensation des pertes de DCTP	188,05
<b>Total</b>	<b>3.830,26</b>

### B. LA SITUATION TENDUE DES FONDS NATIONAUX DE PÉRÉQUATION

Les deux fonds nationaux de péréquation, le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) et le fonds national de péréquation (FNP) sont régis par des mécanismes très complexes retracés aux articles 1648 A bis, 1648 B et 1648 B bis du code général des impôts.

Les ressources du FNP sont étroitement liées à celles du FNPTP puisqu'elles sont principalement constituées du « solde » de celui-ci, c'est-à-dire des crédits disponibles après que le FNPTP a financé toutes ses missions.

Le tableau ci-dessous tente de remédier à l'opacité des deux fonds en recourant à une présentation « consolidée » des deux ressources et des dépenses du FNPTP et du FNP :

**Les ressources et les dépenses du FNPTP et du FNP en 2001**

(en millions de francs)

Ressources								Dépenses							
	1999	2000	2001	% 00/99	% 01/00	00/99 en MF	01/00 en MF		1999	2000	2001	% 00/99	% 01/00	00/99 en MF	01/00 en MF
France Télécom et la Poste (FNPTP)	1 733,4	2 076,3	<b>2 217,0</b>	19,8%	<b>6,8%</b>	342,92	<b>140,66</b>	Compensation des exo de TP dans les ZFU-ZRU (FNPTP)	397,4	342,9	<b>140,7</b>	-13,7%	<b>-59,0%</b>	-54,5	<b>-202,3</b>
Cotisation de péréquation (FNPTP)	2 283,5	2 310,1	<b>2 330,0</b>	1,2%	<b>0,9%</b>	26,57	<b>19,95</b>	Abondement de la DSR (FNPTP)		150,0	<b>150,0</b>		<b>0,0%</b>	150,0	<b>0,0</b>
1ère dotation de l'Etat au FNPTP	938,8	938,5	<b>984,4</b>	0,0%	<b>4,9%</b>	-0,34	<b>45,88</b>	DDR (FNPTP)	765,3	743,0	<b>785,1</b>	-2,9%	<b>5,7%</b>	-22,3	<b>42,1</b>
2ème dotation de l'Etat au FNPTP	710,9	710,6	<b>745,3</b>	0,0%	<b>4,9%</b>	-0,26	<b>34,74</b>	Compensation des pertes de bases de TP (FNPTP)	948,9	916,6	<b>865,9</b>	-3,4%	<b>-5,5%</b>	-32,3	<b>-50,7</b>
Dotation au FNP	677,3	677,1	<b>710,2</b>	0,0%	<b>4,9%</b>	-0,26	<b>33,11</b>	Compensation des pertes de DCTP (FNPTP)	569,9	892,5	<b>1 233,5</b>	56,6%	<b>38,2%</b>	322,6	<b>341,0</b>
Majoration (LFI 99)	150,0	150,0	<b>150,0</b>	0,0%	<b>0,0%</b>	0,00	<b>0,00</b>	Soutien des communes qui connaissent des difficultés financières en raison d'une perte de base (FNPTP)	3,0	3,0	<b>3,0</b>	0,0%	<b>0,0%</b>	0,0	<b>0,0</b>
								Réserve (FNPTP)	15,0	10,0	<b>10,0</b>	-33,3%	<b>0,0%</b>	-5,0	<b>0,0</b>
								Compensation des exo de TP dans les ZRR (FNP)	39,4	58,3	<b>71,9</b>	47,9%	<b>23,3%</b>	18,9	<b>13,6</b>
								FNP outre-mer	101,9	111,6	<b>115,5</b>	9,6%	<b>3,5%</b>	9,7	<b>3,9</b>
								Dotation aux communes dont le potentiel fiscal est faible et l'effort fiscal important (FNP part principale communes et majoration métropole)	3 616,9	3 610,5	<b>3 749,3</b>	-0,2%	<b>3,8%</b>	-6,4	<b>138,8</b>
								Dotation aux FDPTP (FNP)	46,4	34,8	<b>23,2</b>	-25,0%	<b>-33,3%</b>	-11,6	<b>-11,6</b>
<b>Total ressources</b>	<b>6 493,9</b>	<b>6 862,5</b>	<b>7 136,9</b>	<b>5,7%</b>	<b>4,0%</b>	<b>368,64</b>	<b>274,34</b>	<b>Total dépenses</b>	<b>6 504,0</b>	<b>6 873,2</b>	<b>7 148,1</b>	<b>5,7%</b>	<b>4,0%</b>	<b>369,2</b>	<b>274,9</b>

Il convient de noter que, au sein des dépenses des deux fonds seul le versement d'attributions aux communes dont le potentiel fiscal est faible ou l'effort fiscal élevé constitue véritablement une dépense en faveur de la péréquation<sup>1</sup>. Or, ces crédits représentent 55,6 % du total des dépenses en 1999, 52,5 % en 2000 et 52,4 % en 2001. Leur part dans le total, déjà faible, décroît.

Cette décroissance s'explique :

- par le fait qu'environ la moitié du produit de la cotisation de péréquation alimente le budget général et non le FNPTP. En 2000, sur produit

<sup>1</sup> On notera que dans le tableau récapitulatif de l'effort financier en faveur de la péréquation fourni par le gouvernement et reproduit plus haut, le FNPTP n'apparaît pas.

total de 809 millions d'euros, 411 millions d'euros ont été affectés au FNPTP. En 1990, 216 millions d'euros sur 345 millions d'euros allaient au Fonds, soit les deux tiers. En 1997, cette part était encore de 60 %.

- par la multiplication des charges nouvelles imposées aux deux fonds, sans qu'elles s'accompagnent de crédits supplémentaires. Il en résulte donc un manque à gagner pour le FNP.

La principale cause de ce manque à gagner est la compensation par le FNPTP, depuis 1999, des pertes de DCTP enregistrées par les communes éligibles à une dotation de solidarité, et aux structures intercommunales auxquelles elles appartiennent. En 2001, le manque à gagner s'élevait à 1.233 millions de francs.

Il convient également de signaler que, en 2000 et en 2001, la majoration de 150 millions de francs dont a bénéficié la dotation de solidarité rurale a été financée par un prélèvement à due concurrence sur les ressources du FNP.

La situation financière des deux fonds, et surtout du FNP, est particulièrement tendue comme en témoigne le poids décroissant des dépenses de péréquation dans le total des crédits. En 2001, l'augmentation totale des ressources disponibles a permis malgré tout aux dépenses de péréquation de progresser correctement par rapport à l'année précédente (+ 3,8 %), ce qui n'avait pas été le cas l'année précédente (- 0,2 % malgré une augmentation totale des crédits disponibles de 5,7 %).

A l'avenir, la situation sera aggravée par la diminution des ressources provenant du produit de la fiscalité locale de France Télécom, provoquée par la filialisation de cette entreprise. Les conséquences négatives de cette diminution seront, dans une très faible mesure, limitées par le fait que le FNPTP ne prend en charge les compensations d'exonérations en zone franche urbaine que lorsque la fraction du produit de la fiscalité locale de France Télécom qui alimente le fonds augmente. Dans le cas inverse, la compensation est assurée directement par l'Etat.

### ***C. LA PÉREQUATION, COROLLAIRE INDISPENSABLE DE L'AUTONOMIE FISCALE***

Les nombreux travaux réalisés depuis deux ans ont permis de dégager un consensus sur les objectifs de la réforme des finances locales. Il s'agit en premier lieu de réformer la fiscalité locale et en deuxième lieu d'accroître la péréquation. Ces deux objectifs sont d'ailleurs indissociables.

- La réforme de la fiscalité locale est un chantier d'une telle ampleur que toutes les pistes méritent d'être étudiées. Aucun clivage tranché n'est apparu à ce jour.

Si elle constitue un objectif en soi, la réforme de la fiscalité locale est également un élément essentiel de la politique en matière de péréquation. Les critères permettant de mesurer la richesse des collectivités locales, utilisés pour déterminer l'éligibilité à une dotation péréquatrice ou le montant des attributions au titre de cette dotation, sont élaborés à partir de bases d'impositions obsolètes, ce qui interdit de véritablement « cibler » les collectivités les plus défavorisées.

En outre, les évolutions récentes de la fiscalité locale, et notamment la suppression progressive de la part « salaires » de l'assiette de la taxe professionnelle, contribuent à dégrader la fiabilité des indicateurs, et en particulier du potentiel fiscal. Les conséquences de celle-ci sur ce dernier sont corrigées au coup par coup par le biais de divers textes législatifs, si bien qu'il existe aujourd'hui dans le code général des collectivités territoriales quatre définitions du potentiel fiscal.

- S'agissant de la péréquation proprement dite, son développement passe :

- par une meilleure modulation de la participation de l'Etat au financement des contrats de plan Etat-région en fonction de la richesse des régions ;

- par une réforme de la DGF des communes.

Aujourd'hui, 85 % de celle-ci est consacrée à la dotation forfaitaire, qui n'est non seulement pas péréquatrice, mais contre-péréquatrice, puisqu'elle fige des inégalités issues du gel des attributions de DGF auquel a procédé la réforme de 1993. La dotation forfaitaire constitue le principal facteur explicatif des inégalités de ressources entre communes au titre de la DGF.

La dotation d'aménagement de la DGF est péréquatrice puisqu'elle comprend la DSU, la DSR, et la dotation d'intercommunalité, dont 85 % des crédits sont répartis en fonction du potentiel fiscal.

Il serait envisageable de mettre fin au jeu de « vases communicants » entre, d'une part, la dotation d'intercommunalité et, d'autre part, la DSU et la DSR non pas en créant une troisième enveloppe au sein de la DGF, qui aurait pour effet de supprimer le caractère d'enveloppe fermée de la DGF et donc d'être source de dérapage budgétaire, mais en remplaçant le lien entre dotation d'intercommunalité/DSU-DSR par un lien dotation d'intercommunalité/dotation forfaitaire.

Ce lien est logique puisque ces deux dotations servent à financer les mêmes compétences.

En matière de péréquation, la question la plus controversée est celle de la péréquation dite « horizontale », entre collectivités locales. En cette matière, il convient d'arbitrer entre la volonté de corriger les écarts de richesse en bases fiscales et le principe de libre administration des collectivités locales, qui ne serait pas compatible avec une « nationalisation » de la fiscalité locale au sein de ce qui pourrait s'apparenter à un vaste fonds de péréquation.

Une péréquation horizontale totale serait d'ailleurs peu compatible avec l'attachement du Sénat au principe d'autonomie fiscale des collectivités locales, qui permet la responsabilisation des élus locaux et repose sur la possibilité pour les collectivités locales de s'administrer librement à partir de ressources fiscales dont elles votent le taux et dont, par leur action, elles orientent l'évolution des bases. Il convient de rappeler les réserves émises par le Conseil Constitutionnel lors de la création du Fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF). Celui-ci avait admis le principe d'un prélèvement sur les ressources fiscales des collectivités à condition que cela ne remette pas en cause leur capacité à s'administrer librement.

## **VI. LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPETENCES : COMMENT FAUT-IL INTERPRÉTER LES DISPOSITIONS DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ?**

### ***A. LES PRÉCISIONS DEMANDÉES AU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR***

Le 5 avril dernier, dans le cadre de ses activités de contrôle, votre rapporteur a adressé au ministre de l'intérieur un questionnaire sur les conditions d'application des articles du code général des collectivités territoriales relatifs à la compensation des transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités locales, et sur les procédures permettant de déterminer le montant de la dotation générale de décentralisation (DGD).

La réponse du ministre de l'intérieur est parvenue le 11 juillet 2001.

Les questions de votre rapporteur sont reproduites ci-dessous (en gras), ainsi que les réponses du ministre (en maigre) :

#### **ARTICLE L. 1614 – 1**

**1. Les ressources transférées à l'Etat aux collectivités locales en compensation des transferts de compétences « sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'Etat au titre des compétences transférées ». Les mots « à la date du transfert » doivent ils être interprétés comme signifiant « la dernière année au cours de laquelle l'Etat a exercé ces compétences ? » Si non, comment doivent-ils être interprétés ?**

L'article L.1614-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) précise que les ressources attribuées aux collectivités locales en compensation des transferts de compétences « sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert » doivent effectivement être interprétés comme étant les dépenses engagées par l'Etat au cours de l'exercice précédant le transfert.

**2. Le fait que l'article L. 1614-1 ne prévoit pas le cas le cas d'un transfert de compétence des collectivités locales vers l'Etat est-il susceptible d'être une source de difficulté ?**

Le fait que l'article L. 1614-1 ne prévoit pas le cas d'un transfert de compétences des collectivités locales vers l'Etat n'est pas source de difficultés. Ainsi, lors de la suppression de l'aide médicale départementale organisée par la loi n°99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle, il a été précisé à l'article 13 les modalités financières de la recentralisation de la compétence en se référant aux dispositions des articles L. 1614-1 à 3 du CGCT.

**3. Les ressources transférées « évoluent chaque année, dès la première année, comme la dotation globale de fonctionnement ». Quelle est l'utilité de préciser « dès la première année » ?**

Pour lever toute ambiguïté sur l'interprétation du texte initial, il est apparu nécessaire d'ajouter la mention « dès la première année ». Cette précision a été apportée par l'article 42-1 de la loi de finances rectificative pour 1997. En effet, ces ressources étant égales aux dépenses engagées par l'Etat l'année précédant le transfert (cf. I. 1), il convenait d'en indexer les montants par le taux d'évolution de la DGF afin de garantir la neutralité financière du transfert.

**ARTICLE L. 1614-2**

**1. Le premier alinéa prévoit que « les charges correspondant à l'exercice des compétences transférées font l'objet d'une évaluation préalable au transfert des compétences ». Qu'apporte cette disposition par rapport à l'article L. 1614-1 qui dispose déjà que les ressources transférées sont équivalentes aux dépenses effectuées à la date du transfert (dont on imagine qu'elles font l'objet d'une évaluation) ?**

**L'évaluation préalable prévue à l'article L. 1614-2 va-t-elle plus loin que le recensement des dépenses mentionnées au premier alinéa de l'article L. 1614-1 ?**

Le 1<sup>er</sup> alinéa de l'article L. 1614-2 vient effectivement en complément des dispositions fixées à l'article L. 1614-1 en ce qu'il précise que l'évaluation est préalable au transfert. Avant même d'exercer la compétence, les collectivités connaissent le niveau des dépenses qu'elle devront engager pour une reconduction à l'identique de la dite compétence.

Enfin, il peut être observé que l'exercice de codification a conduit à regrouper au sein d'un même chapitre du CGCT des dispositions, qui par le passé, figuraient dans différents textes de lois. Les articles L. 1614-1 et 2 reprennent respectivement d'une part, l'article 102 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements, les régions et l'Etat et l'alinéa 2 de l'article 94 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat et d'autre part, les alinéas 2 et 3 de l'article 5 de cette dernière loi.

**2. L'évaluation est préalable « au transfert des dites compétences ». Y a-t-il également évaluation préalable en cas de « modification (...) des règles relatives à l'exercice des compétences transférées » ?**

La compensation des charges nouvelles pour les collectivités, lorsqu'elles sont consécutives à une modification de nature réglementaire des règles relatives à l'exercice des compétences transférées, fait l'objet du 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article L. 1614-2. Cet article procède par renvoi à l'article L.1614-1. Il en résulte que dans ce cas également, les collectivités bénéficient des mêmes garanties de financement simultané, intégral, transparent et évolutif des ressources attribuées. Il peut être précisé que cette hypothèse n'a jamais trouvé lieu à s'appliquer, les réformes de nature à affecter les conditions d'exercice d'une compétence transférée ayant été, par le passé, introduites par voie législative.

Si tel était le cas, ces charges étant nouvelles, la compensation ne pourrait, par construction, être égale, la première année, aux dépenses précédemment engagées. Le coût de la réforme devrait être estimé sur la base d'une prévision de dépenses et donnerait lieu à une compensation prévisionnelle. Un ajustement devrait postérieurement être effectué.

**3. Toute « charge nouvelle incombant aux collectivités territoriales du fait de la modification par l'Etat, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice des compétences transférées est compensée ». Pourquoi cette disposition se limite-t-elle aux modifications réglementaires ? Les modifications par voie législative ne sont-elles pas compensées ?**

En posant le principe de la compensation intégrale des changements introduits par voie réglementaire dans les conditions d'exercice d'une compétence transférée, le législateur a entendu, au travers du deuxième alinéa de l'article L. 1614-2, prémunir les collectivités locales contre les risques éventuels de dérive en leur garantissant, à due concurrence, une augmentation de dotation générale de décentralisation.

Lorsqu'une réforme ayant pour effet de modifier les compétences transférées aux collectivités locales intervient dans un cadre législatif, un article de loi en précise les conditions de compensation, soit par référence au droit commun prévu aux articles L. 1614-1 à 1614-3 du CGCT en arrêtant des modalités spécifiques.

**4. Quelles sont les règles applicables dans le cas d'une modification par voie réglementaire des règles relatives à l'exercice d'une compétence transférée qui se traduirait non par une « charge nouvelle » mais plutôt par une réduction des charges des collectivités locales ?**

Les conséquences de modifications réglementaires se traduisant par un allègement du coût des compétences transférées ne sont effectivement pas évoquées dans le CGCT. Par analogie, avec ce qui a été précédemment analysé au point 3, il conviendrait de réduire, à due concurrence, le droit à compensation des collectivités. Il peut en outre être rappelé que cette démarche a prévalu lorsque le législateur a supprimé l'aide médicale départementale obligatoire (cf. L. 1614-1 point 2).

**5. Comment s'explique la divergence entre le régime des dépenses transférées (pas de compensation en cas de modification des règles par voie législative) et les recettes transférées (l'article L. 1614-5 prévoit que les modifications de l'assiette et du taux des impôts transférés font l'objet d'une compensation si elles entraînent une perte de recette pour les départements et les régions) ?**

Les articles L. 1614-2 et 5 ne sont pas tant divergents que complémentaires, en ce que l'un impose à l'Etat de financer les transferts de compétences mis à la charge des collectivités locales et l'autre garantit à celles-ci la compensation des pertes de recettes consécutives à une modification de taux ou d'assiette des impôts transférés.

**6. Que signifie la phrase « toutefois, cette compensation n'intervient que pour la partie de la charge qui n'est pas déjà compensée par l'accroissement de la dotation générale de décentralisation mentionnée à l'article L. 1614-4 » ? Donner des exemples.**

Cet alinéa signifie que les majorations de DGD auxquelles il ouvre droit sont limitées au montant de la compensation du fait de la modification des conditions d'exercice des compétences transférées.

### **ARTICLE L. 1614-3**

#### **1. A quels «*accroissements et diminutions de charges*» est-il fait référence au premier alinéa, sachant que les articles L. 1614-1 et 1614-2 ne prévoient que des accroissements de charges ?**

Le 1<sup>er</sup> alinéa de l'article L. 1614-3 prévoit que le montant des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges est constaté pour chaque collectivité par arrêté interministériel pris après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CGEC).

La précision apportée par cet article évoquant « les accroissements et diminutions » de charges n'est pas en contradiction avec la rédaction de l'article L. 1614-1, lequel arrête également les modalités de compensation par rapport à l'accroissement net de charges.

Les cas de « diminution des charges » renvoient, pour l'essentiel, aux mesures prises dans le cadre de la loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985 relative à la prise en charge par l'Etat, les départements et les régions des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité. Il est procédé, chaque année au calcul des dépenses correspondant aux emplois qui donneront lieu à un transfert de prise en charge l'année suivante. La différence entre les dettes et les créances constatées annuellement entre l'Etat et chaque département ou région fait l'objet d'une compensation financière sous forme d'un abondement ou d'une diminution de sa DGD, ou pour les collectivités n'en percevant pas, du produit des impôts transférés.

#### **2. Combien de fois le Parlement a-t-il disposé du rapport prévu au deuxième alinéa « *à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances* » ?**

Le 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article L. 1614-3, issu de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, prévoit que la CGEC établit un bilan annuel de l'évolution des charges transférées. Trois rapports ont été remis aux parlementaires assortis de trois annexes financières détaillant collectivité par collectivité les dépenses réalisées et leurs évolutions. Le prochain rapport est en cours de préparation.

### **ARTICLE L. 1614-4**

#### **1. Décrire les différentes étapes de la détermination du montant de dotation générale de décentralisation (DGD) inscrit dans le projet de loi de finances. Préciser les époques de l'année auxquelles se déroulent ces différentes étapes.**

Le montant global de la DGD «n+1 » est arrêté au cours de la conférence budgétaire de 2<sup>ème</sup> phase en juillet de l'année «n ». La DGD versée aux collectivités bénéficiaires correspond à la différence entre les charges et les ressources fiscales transférées en application des lois de décentralisation. Ce solde est mouvementé chaque année par :

- application du taux d'indexation des crédits ouverts au titre de l'année « n ».  
La DGD évolue chaque année comme la DGF mise en répartition, c'est-à-dire selon un indice égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages hors tabac de l'année de versement et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours, sous réserve qu'il soit

positif, après prise en compte des mesures de recalage et de régularisation prévues à l'article L. 1613-1 du CGCT. Le taux d'évolution de la DGD pour 2001 s'élève à 3,42242195 % ;

- le coût des différentes mesures liées à la poursuite de la mise en œuvre de la loi du 11 octobre 1985 précitée relative à la prise en charge par l'Etat, les départements et les régions des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité.

S'il y a lieu, les attributions de DGD sont également majorées en raison :

- de nouveaux transferts de compétences ainsi que, le cas échéant, des modifications intervenues, du fait de l'Etat, dans les conditions d'exercice d'une compétence transférée : l'évaluation financière de la compensation est effectuée jusqu'au mois de juillet de l'année « n » afin d'être examinées lors de la conférence budgétaire de seconde phase ;

- de la prise en compte des compensations de pertes de ressources fiscales transférées.

**2. Préciser les liens entre le montant de DGD inscrit dans le projet de loi de finances et le montant des ressources du fonds de compensation de la fiscalité transférée. Donner des exemples.**

Les crédits de la DGD inscrits en LFI représentent les crédits à allouer aux départements ou régions dont le droit à compensation excède le produit fiscal théorique transféré, diminués des crédits à prélever sur la fiscalité des départements présentant la situation inverse, c'est à dire les départements dans lesquels le produit théorique des impôts transférés est supérieur aux charges issues de transferts de compétences. Il peut être observé que ce cas de figure ne se présente pas pour les régions.

Exemple :

Département A	Droit à compensation financé par la DGD	100
Département B	Différence entre droit à compensation et fiscalité transférée	- 20
	Crédits DGD LFI	80

**3. Décrire le fonctionnement du fonds de compensation de la fiscalité transférée : à combien s'élèvent les ressources ? Qui les répartit ? Combien y-a-t-il de bénéficiaires ? Quel est le montant de la plus forte attribution moyenne médiane ?**

Les ressources du fonds de compensation de la fiscalité transférée varient d'un exercice à l'autre. En 2001, elles ont fortement baissé du fait de la perte de recettes fiscales consécutive à la suppression de la vignette qui a été compensée par une majoration de la DGD. Trois départements demeurent surfiscalisés : Paris, Alpes-Maritimes et Hauts de Seine pour un total de 961 milliards de francs. En 2000, les ressources du fonds étaient de 2 180 milliards de francs prélevés sur la fiscalité de 16 départements.

Les crédits sont répartis chaque année par l'administration centrale (DGCL) entre tous les départements à DGD dite positive.

Ils sont répartis proportionnellement à la DGD revenant à chacun d'entre eux et viennent en complément des crédits budgétaires. S'agissant des crédits de compensation, ceux-ci ne font pas l'objet de péréquation. Une étude portant sur le montant des attributions, faisant apparaître une moyenne, ainsi que les montants les plus élevés ou faibles ne permettrait de tirer aucun enseignement.

**4. Quelle est l'imputation comptable des crédits du fonds de compensation de la fiscalité transférée ?**

Les crédits prélevés au titre du fonds de compensation de la fiscalité transférée sont versés sur un compte spécial du trésor portant le n° 475 730 01 pour l'année 2001.

**5. Quel est le rôle du ministère de l'économie et des finances dans la détermination du montant de la DGD inscrit dans le projet de loi de finances ?**

Le rôle du ministère de l'économie et des finances dans la détermination du montant de la DGD inscrit en loi de finances est double :

- il valide les taux d'indexation
- il examine les évaluations financières de compensation du fait soit de nouveaux transferts de compétences soit de pertes de ressources fiscales transférées

**ARTICLE L. 1614-5**

**1. « Le montant de la perte de produit fiscal à compenser (...) est constaté dans les mêmes conditions que les accroissements et diminutions de charges visés à l'article L. 1614-3 », c'est-à-dire par arrêté des ministres de l'intérieur et du budget après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges.**

**Pour chacune des mesures ayant abouti à une perte de produit fiscal dans les conditions prévues à l'article L. 1614-5, rappeler selon quelles modalités a été établie la base de la compensation :**

- **en quelle année est entrée en vigueur la mesure ?**
- **à partir des recettes de quelle année a-t-on calculé la compensation ?**
- **le montant de la compensation inscrit dans la loi de finances créant la mesure a-t-il par la suite fait l'objet d'une régularisation ? Pour quelle raison ?**
- **date de l'avis de la CCEC sur le mode de calcul de la base de la compensation ?**
- **date de l'arrêté constatant de la perte de produit fiscal à compenser ?**

L'article L. 1614-5 du CGCT précise que le montant de la perte du produit fiscale est constaté dans les mêmes conditions que les accroissements et diminutions de charges visés à l'article L. 1614-3. Cependant, des dispositifs spécifiques de compensation peuvent être retenus dès lors qu'ils ont été spécifiquement arrêtés par le législateur.

Les lois de finances pour 1999, 2000 et 2001 notamment ont organisé différents mécanismes. Les mesures ont pris effet :

1/ au 1<sup>er</sup> janvier 1999 : compensation allouée aux départements à raison de la baisse du taux des droits de mutation applicables aux immeubles à usage professionnel (LFI pour 1999).

En l'absence de dispositif particulier de compensation, le droit commun a été appliqué conduisant à évaluer la compensation sur la base des recettes perçues par les départements l'année précédent la réforme. S'agissant d'une recette fiscale transférée à ces collectivités dans le cadre des lois de décentralisation, la compensation est intervenue dans le cadre de la DGD.

L'incidence financière de la mesure a été prise en compte en deux temps. Tout d'abord à titre prévisionnel, la perte de ressources fiscales a été compensée dans le cadre de la DGD attribuée au titre de l'année 1999 à partir des recettes réellement perçues par les départements en 1997. Afin de déterminer le niveau définitif de la compensation, une nouvelle évaluation a été effectuée, pour chaque département, à partir des recettes perçues 1998.

Le montant global de cette compensation et sa répartition par collectivité ont été soumis à l'avis de la CCEC au cours de sa réunion du 16 décembre 1999. Compte tenu de l'avis favorable de cette instance, un arrêté interministériel a été pris le 14 avril 2000. Il a été publié au Journal officiel du 30 avril 2000.

2/ au 1<sup>er</sup> janvier 1999 : compensation allouée aux départements à raison de l'extension de la taxe à l'essieu aux véhicules de 12 à 16 tonnes, en application de l'article 87 de la loi n°98-846 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

La vignette et la taxe à l'essieu n'étant pas cumulatives, les véhicules nouvellement assujettis à la taxe à l'essieu ont été de droit exonérés du paiement de la vignette. Une compensation a donc été allouée aux départements en contrepartie de la perte de cette ressource fiscale, qui leur a également été transférée dans le cadre des lois de décentralisation. Des modalités spécifiques de compensation ont été arrêtées par ce texte qui précise que la compensation définitive est égale au produit qui aurait été perçu par les départements entre le 1<sup>er</sup> décembre 1998 et 30 novembre 1999. Le projet d'arrêté répartissant cette compensation entre les départements sera présenté à la prochaine CCEC.

3/ au 15 septembre 1999 : extension de la baisse des droits de mutation à titre onéreux aux immeubles d'habitation (LFI 2000a).

S'agissant d'une mesure intervenue en cours d'année, il a été adopté le même type d'évaluation, la perte de recettes fiscales a donc été estimée à partir du produit réellement perçu par les départements en 1998. Elle a donné lieu à une compensation prorata temporis dans la DGD 1999 et a été étendue en année pleine dans la DGD 2000. Le projet d'arrêté répartissant cette compensation entre les départements sera également présenté à la prochaine CCEC.

4/ au 1<sup>er</sup> décembre 2000 : suppression de la vignette des véhicules des particuliers, des associations, congrégations, fondations et syndicats professionnels.

Cette mesure a fait l'objet de deux dispositifs de compensation arrêtés à l'article 6 de la loi de finances pour 2001 :

*a) La compensation au titre de l'année 2000 :*

Elle n'est pas intervenue dans le cadre de la DGD mais par l'intermédiaire du compte d'avances prévu à l'article 25 de la loi de finances pour 1984. Le montant total des avances ainsi versées en 2000 a été arrêté à partir :

- du produit résultant de l'application des tarifs 2001 votés par chaque conseil général à l'état du parc automobile du département, en sa situation au 31 décembre 2000,
- le résultat obtenu a été ensuite majoré des recettes de vignettes effectivement encaissées en 2000 au titre de la campagne 2000 ;
- puis, le cas échéant, il a été diminué des prélèvements effectués au titre de l'encrêtement prévu pour les départements dits surfiscalisés.

*b) la compensation au titre de l'année 2001 :*

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001, la compensation est intégrée dans la DGD. Celle-ci a été évaluée conformément au dispositif législatif spécifique prévu au paragraphe V de la LFI précitée, à savoir

- sur la base du produit résultant de l'application des tarifs 2001 votés par chaque conseil général à l'état du parc automobile du département, en sa situation au 31 décembre 2000 ;
- le produit ainsi obtenu a ensuite été majoré des recettes encaissées en 2000 au titre de la campagne 2000, puis minoré de l'estimation des recettes à encaisser en 2001 au titre de la campagne 2001 pour les véhicules non exonérés.

Ce montant a été revalorisé par application du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement pour 2001.

La compensation attribuée en 2001 est prévisionnelle. Elle sera ajustée pour tenir compte des recettes de vignettes réellement perçues par les départements au titre de la campagne 2001.

Lorsque le montant sera définitivement arrêté, il sera soumis à l'examen de la CCEC et fera l'objet d'un arrêté interministériel publié au Journal officiel.

***B. REVOIR LES MODALITÉS DE COMPENSATION DES CHARGES NOUVELLES***

Les transferts de charges de l'Etat aux collectivités locales sont de deux types :

- les transferts de compétences, pour lesquels le code général des collectivités territoriales définit les modalités de la compensation financière ;
- les charges résultants de décisions de l'Etat, législatives ou réglementaires, dans les domaines autres que les compétences transférées.

• **La compensation des charges résultant de transferts de compétences**

Les articles L. 1614-1 à L. 1614-5 du code général des collectivités territoriales fixent les modalités de la compensation financière aux collectivités locales, dans les conditions rappelées plus haut.

Les réponses fournies par le ministre de l'intérieur au questionnaire de votre rapporteur contribuent à mettre en évidence la **nécessité de modifier les règles héritées des lois de décentralisations sur certains aspects, et d'en retrouver l'esprit sur d'autres**.

Il convient d'en retrouver l'esprit s'agissant du principe selon lequel les transferts de compétence sont compensés principalement par des transferts de fiscalité plutôt que par des dotations budgétaires. Ces dernières années ont été marquées essentiellement par la suppression de ressources fiscales transférées.

Il convient d'en modifier certains aspects tout d'abord parce que, à l'usage, les différents textes prévoyant des transferts de compétences comportent presque toujours des dispositions relatives à la compensation alors que, en principe, celle-ci est automatique. Ce besoin de rappel illustre le fait que le système qui existe aujourd'hui n'est pas encore entré dans les mœurs.

Dans les mêmes textes, on constate aussi parfois des dérogations au mode de calcul de la compensation. Leur multiplication conduit à s'interroger sur l'utilité de conserver une règle générale souvent jugée inadaptée.

On constate enfin que certains cas de figure (par exemple les transferts de compétence des collectivités locales vers l'Etat) ne sont pas prévus. Le ministre de l'intérieur estime que cela n'est pas gênant puisque, en pareil cas, le dispositif de compensation est alors précisé. S'il doit en être ainsi, on peut se demander quelle est l'utilité de dispositions générales censées couvrir tous les cas de figure en matière de compensation des transferts de compétences.

Pour l'avenir, il serait utile :

- d'harmoniser les procédures applicables en matière de détermination des charges transférées, et notamment l'avis de la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC), et la procédure budgétaire. En général, l'avis de la CCEC intervient après le dépôt du projet de loi de finances comportant les crédits correspondants ;

- que cette commission respecte son obligation légale de remettre chaque année un rapport au Parlement, d'autant que les rares rapports existant se sont révélés d'une grande qualité. Il pourrait être envisagé que le rapport

n'intervienne que tous les deux ans, de manière à ce que son contenu soit plus dense.

Il faut se féliciter que l'article 15 *quater* du projet de loi relatif à la démocratie de proximité étende, selon des modalités qui restent à parfaire, le champ de compétence de la CCEC aux transferts de charge entre les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale.

#### • La compensations des autres charges

Le principe selon lequel l'autorité qui décide d'une dépense doit également en assumer le coût financier est autant un sain principe démocratique qu'un gage de responsabilité politique.

Ce principe est aujourd'hui souvent battu en brèche. Ces derniers mois, il l'a été tant par le Parlement qui, en adoptant la loi relative à l'allocation personnalisée d'autonomie, a autorisé l'Etat à créer une prestation sociale dont le coût reposera essentiellement sur les départements, que par l'exécutif, comme en témoignent les récents accords entre le gouvernement et les syndicats représentatifs sur les rémunérations des agents de la fonction publique.

Ce contexte conduit votre rapporteur à formuler à nouveau les recommandations qui figuraient dans son rapport au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales<sup>1</sup> :

#### **Propositions de la mission commune d'information pour associer les collectivités locales aux décisions ayant une incidence financière sur leurs budgets**

*« - les collectivités locales devront désormais être associées à la négociation des accords salariaux dans la fonction publique. Les décisions prises par l'Etat dans ce domaine ont des conséquences très lourdes pour les budgets locaux. Entre 1990 et 1997, les dépenses de personnel de l'Etat ont progressé de 32 % tandis que celles des administrations publiques locales ont augmenté de 46 %. Ce taux de progression supérieur n'est pas due uniquement aux recrutements, qui n'expliqueraient que un cinquième de l'augmentation des dépenses locales, mais aussi à la structure de la fonction publique territoriale qui compte une proportion plus élevée d'agent de catégorie C. En 2000, l'accord salarial du 10 février 1998 se traduit par un surcoût de 41,3 milliards de francs, dont 23,3 %, soit 10 milliards de francs, à la charge des collectivités locales. Pourtant, les collectivités n'ont pas été associées à la négociation de cet accord.*

*- en matière de **normes techniques**, votre rapporteur souscrit aux conclusions du groupe de travail, présidé par notre collègue Philippe Adnot, constitué sur ce thème au sein du comité des finances locales et qui préconise notamment d'accroître la participation des représentants des élus dans les instances où sont étudiées et décidées les normes ; de préciser l'étude d'impact afin d'évaluer le coût des normes sur les budgets ; d'établir un lien juridique*

---

<sup>1</sup> Sénat, n° 447, 1999-2000, p. 584.

*entre la durée de validité des normes respectées lors de la réalisation d'un équipement et la durée d'amortissement comptable de cet équipement.*

*Les dispositions ayant une incidence sur les budgets locaux, qu'elles donnent lieu ou non à compensation financière, devraient systématiquement et préalablement à leur entrée en vigueur être soumises à l'avis d'instances telles que le comité des finances locales, à qui le gouvernement a pris l'habitude de soumettre certains textes, mais surtout la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC).*

*L'article L. 1614-3 du code général des collectivités territoriales prévoit déjà une procédure de consultation de la CCEC dans le cadre des compétences transférées. Cette disposition n'est pas toujours respectée puisque la commission ne s'est pas réunie entre 1996 et 1999, et que cela n'a pas empêchée la publication de textes législatifs et réglementaires relatifs aux dépenses et aux recettes transférées.*

*Depuis 1995, le bilan des transferts de charges réalisé par la commission, dans le cadre d'un rapport au Parlement, comprend également un bilan des charges qui ne s'inscrivent pas dans le cadre des compétences transférées. Cet apport pourrait être complété en prévoyant que la commission émet un avis sur tous les textes qui ont un impact financier sur les collectivités locales, et pas seulement sur les transferts de compétence au sens strict. L'avis de la commission devrait comprendre une évaluation précise des conséquences des dispositions proposées sur les budgets locaux.*

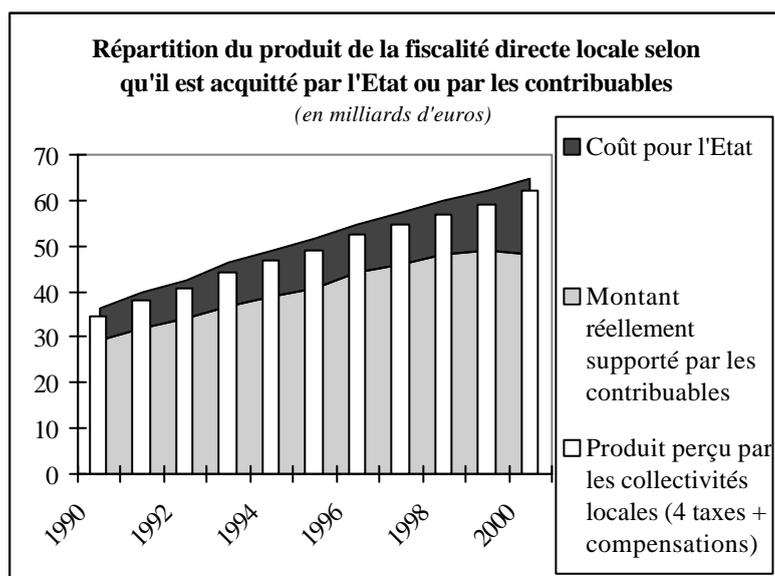
*Dans les deux cas, la consultation de la CCEC devrait être préalable à l'examen de la disposition concernée par le Parlement s'il s'agit d'une mesure législative ou de la publication du texte au journal officiel s'il s'agit d'une disposition réglementaire. »*

## VII. LA FISCALITÉ DIRECTE LOCALE EN 2001

### A. UNE FISCALITÉ DE PLUS EN PLUS VIRTUELLE

En 2000, l'Etat a pris en charge 27 % du produit des impôts directs locaux perçus par les contribuables, contre 22,2 % en 1999.

La part de l'Etat est amenée à croître progressivement au moins jusqu'en 2004, à mesure que se manifesteront les effets de la disparition progressive de la fraction de l'assiette de la taxe professionnelle assise sur les salaires.



### B. UNE FAIBLE UTILISATION DE LA LIBRE VARIATION DES TAUX

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

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

### Variation des taux en 2001

(en %)

	Régions	Départements	EPCI à fisc. add	Communes
Stabilité	76,9	78	56,4	58,9
Variation proportionnelle	7,7	16	9,5	24,6
Variation libre	15,4	6	34,1	19

Source : réponses au questionnaire budgétaire de votre rapporteur

Parmi les collectivités ayant choisi de moduler leurs taux en 2001 :

- 15,4 % des régions ont choisi la variation libre ;
- 6 % des départements ont choisi la variation libre ;
- 24,6 % des communes ont choisi la variation libre;
- 19 % des communes de plus de 3.500 habitants ont choisi la variation libre ;
- 34,1 % des structures intercommunales à fiscalité additionnelle ou mixte ont choisi la variation libre.

On notera que ce sont les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui utilisent le plus les marges d'autonomie fiscale dont elles disposent.

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

Le gouvernement a communiqué à votre rapporteur les éléments suivants :

#### **Eléments communiqués par le gouvernement sur la variation des taux sur un même territoire**

*« En 2001, les taux ont baissé, pour au moins un niveau de collectivités, dans 9.268 communes soit 25,3 % des communes.*

*Pour 8.659 communes (93,4 %), il s'agissait d'une baisse d'un seul niveau de collectivité. Dans 5.420 communes, ce sont les taux départementaux qui diminuent, dans 1.590 communes ce sont les taux communaux, dans 1.388 communes, les taux régionaux, et dans 441 communes, les taux des EPCI.*

*Cependant, ces baisses sont insuffisantes pour faire baisser les taux globaux dans 964 (soit 10,4 %) des 9.268 communes concernées par la baisse des taux d'au moins un niveau de collectivité. Parmi ces communes, 332 ont intégré en 2001 un EPCI, 21 sont passées d'une EPCI à fiscalité additionnelle à un EPCI à TPU et une commune est passée d'une EPCI à TPU à un EPCI à fiscalité mixte ; il pourrait dans ce cas s'agir de communes ayant diminué leurs taux comme conséquence d'un transfert de fiscalité et de compétences.*

*Dans 10.205 communes (27,8 %) aucun taux n'a varié entre 2000 et 2001.*

*Dans 5.081 communes, les taux d'au moins un niveau de collectivité ont baissé, sans que les autres n'augmentent.*

- aucune commune n'a vu les taux de tous les niveaux de collectivité baisser ;*
- dans une seule commune, trois taux de niveaux de collectivités ont baissé alors que le quatrième est resté stable ;*
- dans 439 communes on a enregistré une baisse de taux de deux niveaux de collectivités alors que les autres niveaux stabilisaient leurs taux ;*
- dans 4.641 communes, les taux d'un seul niveau de collectivité a baissé, alors que les autres restaient stables.*

*Dans 17.208 communes, les taux d'au moins un niveau de collectivités ont augmenté, sans que les autres ne baissent :*

- dans 210 communes, les taux des quatre niveaux de collectivités ont tous augmenté ;*
- dans 1.350 communes, les taux de trois niveaux de collectivité ont augmenté, alors que le quatrième restait stable ;*
- dans 5.262 communes, les taux de deux niveaux de collectivités ont augmenté, alors que les autres restaient stables ;*
- dans 10.383 communes, les taux d'un seul niveau de collectivités a augmenté alors que les trois autres restaient stables.*

*Dans 4.187 communes, on a enregistré pour ses divers niveaux de collectivités, simultanément au moins une hausse et une baisse. »*

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

L'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par le gouvernement tirant les conséquences des modifications apportées au régime de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur à l'occasion de son examen de l'article 11 *quinquies* du présent projet de loi de finances, et majorant à cet effet la dotation générale de décentralisation de 159 millions d'euros.

Il en est résulté une majoration de 158,54 millions d'euros des crédits de la dotation générale de décentralisation (DGD) inscrits au chapitre 41-56, et de 0,46 million d'euros de la DGD de la collectivité territoriale de Corse, inscrits au chapitre 41-57.

En deuxième délibération, L'Assemblée nationale a adopté un amendement majorant, à titre non reconductible, les crédits de l'article 10 du chapitre 67-51 « *Travaux divers d'intérêt local* » de 64.082.000 euros.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 21 novembre 2001, sous la présidence de **M. François Trucy**, secrétaire, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Michel Mercier, rapporteur spécial, sur les crédits de la décentralisation inscrits dans le projet de loi de finances pour 2002.

**M. Michel Mercier, rapporteur spécial**, a tout d'abord fait état d'un paradoxe apparent, en indiquant, alors que le Gouvernement annonce une forte augmentation des concours de l'Etat aux collectivités locales, qu'il serait néanmoins amené à préconiser le rejet des crédits de la décentralisation.

Il a constaté que la progression de 14 milliards d'euros des concours de l'Etat depuis 1998 avait été utilisée, pour 11,9 milliards d'euros, pour compenser des pertes de recettes fiscales et pour 2,1 milliards d'euros pour accroître le montant des dotations de l'Etat.

Le rapporteur spécial a considéré que le véritable critère permettant d'apprécier l'évolution des concours de l'Etat était la mise en parallèle avec l'évolution des charges nouvelles confiées aux collectivités locales. Il a cité certaines d'entre elles, notamment la prise en charge de l'allocation personnalisée d'autonomie, la réforme de la filière des sapeurs-pompiers ou la revalorisation des rémunérations des agents des collectivités locales, et a jugé que les coûts supplémentaires pour les collectivités locales seraient supérieurs à leurs ressources nouvelles. Il a observé que, dans le cadre de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail, les entreprises avaient bénéficié d'aides auxquelles les collectivités locales n'auront pas droit.

**M. Michel Mercier, rapporteur spécial**, a considéré que la situation financière des collectivités locales serait moins bonne en 2002 qu'en 2001.

Après avoir rappelé que le contrat de croissance et de solidarité avait pour seul objet de fixer le taux de diminution de la dotation de compensation de la taxe professionnelle d'une année sur l'autre, il a indiqué que le projet de loi de finances proposait de reconduire en 2002 les modalités appliquées en 2001.

Le rapporteur spécial a indiqué que le projet de loi de finances pour 2002 proposait de pérenniser, en gelant son montant, le prélèvement opéré sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle pour financer les communautés d'agglomération et qu'il mettait à la charge de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation de solidarité rurale l'augmentation du coût des communautés d'agglomération à compter de 2002.

**M. Michel Mercier, rapporteur spécial**, a regretté que le projet de loi de finances ne propose aucune amorce de réforme des finances locales et a insisté sur la nécessité de maintenir une fiscalité locale vivante, de renforcer le caractère péréquateur des dotations, de stabiliser l'évolution des ressources des structures intercommunales et de revoir les mécanismes de compensation des charges transférées.

**M. Roland du Luart** a insisté sur le coût de la mise en œuvre de l'allocation personnalisée d'autonomie pour les départements et a regretté que personne ne souligne que ceux-ci devront sans doute procéder à des recrutements afin d'être en mesure de traiter l'ensemble des dossiers. Il a ajouté que cette mesure pourrait aboutir à rendre les collectivités locales impopulaires en raison des hausses d'impôts qui interviendront pour financer cette allocation.

**M. Jacques Oudin** a estimé que les transferts de charges étaient surtout constatés dans les domaines social, de l'environnement, de l'éducation et des transports. Il a souhaité que l'on mesure l'impact des transferts en matière de transport, afin de mettre en évidence l'accroissement de l'effort des collectivités locales et la diminution de celui de l'Etat.

**M. Joël Bourdin** s'est inquiété de l'augmentation de la part de l'Etat dans la prise en charge de la fiscalité locale, ainsi que de la multiplicité des modes de calcul de la dotation globale de fonctionnement des structures intercommunales.

**M. Yves Fréville** a noté que le taux de progression de la DGF pour 2002 était favorable mais que les incertitudes pesant sur l'évolution des indices économiques utilisés pour son calcul pourraient conduire à une importante régularisation négative en 2003.

**M. Michel Mercier, rapporteur spécial**, a partagé le point de vue de M. Yves Fréville et a considéré que l'Etat distribuait une DGF dont on peut penser qu'une partie sera reprise en 2003. Il a confirmé que le financement de l'intercommunalité avait besoin de plus de lisibilité et de sécurité.

Il a noté que la fraction du produit des impôts locaux acquittée par l'Etat s'accroissait alors qu'à son arrivée au pouvoir le gouvernement avait affiché son intention de la réduire. Il a indiqué que la réduction de l'assiette de la taxe professionnelle avait pour effet de faire davantage peser sur les ménages les augmentations d'impôts locaux.

**M. Michel Mercier** a déploré que les transferts de charges sur les collectivités locales deviennent un mode banal de financement des investissements. Il a souhaité que la commission consultative d'évaluation des charges produise plus souvent le rapport que la loi l'oblige à remettre au Parlement chaque année.

La commission a alors décidé de **proposer au Sénat le rejet des crédits du ministère de l'intérieur pour 2002.**