

N° 96

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985

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 1986, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 16

**INTÉRIEUR ET DÉCENTRALISATION
Administration territoriale,
collectivités locales
et décentralisation**

Rapporteur spécial : M. René MONORY

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) ; 2951 et annexes, 2987 (annexe n° 20), 2991 (tome III) et In-8° 895.

Sénat : 95 (1985-1986)

Loi de Finances - Collectivités locales. Dotation globale de fonctionnement. Décentralisation. Finances locales.

SOMMAIRE

	pages
<i>I. Observations de la Commission</i>	4
<i>II. Examen en Commission</i>	8
PREMIERE PARTIE	
L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS	11
<i>I. Les préfectures : l'impact de la prise en charge par l'Etat des dépenses de fonctionnement et d'équipement</i>	11
<i>II.- Les tribunaux administratifs</i>	13
<i>III.- Cultes d'Alsace-Lorraine</i>	14
DEUXIEME PARTIE	
LES CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES	15
CHAPITRE PREMIER : Les subventions du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation aux collectivités locales	17
<i>I.- Les subventions de fonctionnement aux collectivités locales : une hausse sensible</i>	18
A. La forte hausse de la compensation de l'exonération de taxe foncière	18
B. Les autres dépenses d'intervention	18
<i>II.- Les subventions d'équipement spécifiques du ministère de l'Intérieur</i>	19
CHAPITRE II : La dotation globale d'équipement	19
<i>I.- L'achèvement de la globalisation</i>	21
<i>II.- La relative modicité des taux de concours</i>	22

CHAPITRE III : Les prélèvements sur les recettes : la volonté du Gouvernement de limiter les effets de leur indexation	25
<i>I.- La dotation globale de fonctionnement (D.G.F.)</i>	25
<i>II.- Le fonds de compensation pour la T.V.A. (FCTVA)</i>	27
<i>III.- Le produit des amendes de police</i>	28
<i>IV.- Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle. . . .</i>	28
CHAPITRE IV : La compensation financière des transferts de compétences	29
<i>I.- La dotation générale de décentralisation</i>	29
<i>II.- Les dotations d'équipement scolaire.</i>	30
<i>III.-La fiscalité transférée</i>	31
CHAPITRE V : Bilan d'étape de la décentralisation	33
A. Face à l'explosion des besoins, une gestion rigoureuse. . .	33
B. Le rétrécissement et le renchérissement des ressources . . .	34
CONCLUSION	37
Modification apportée par l'Assemblée Nationale au montant des crédits.	

I. OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

1. PRESENTATION DES CREDITS

Le budget du ministère de l'Intérieur s'élève à 53,9 milliards de francs dont les deux grandes masses sur les dépenses afférentes à la police nationale (18,7 milliards de francs), les subventions aux collectivités locales (21 milliards). En pourcentage du budget, les parts des crédits affectées aux grandes actions du ministère sont les suivantes :

- Administration centrale.....	15,2
- Administration territoriale.....	6,9
- Cultes d'Alsace Lorraine.....	0,4
- Sécurité civile.....	1,7
- Police nationale.....	34,6
- Collectivités locales.....	39,1
- Elections.....	0,9
- Transmissions et recherche.....	1,2
Total.....	100

La présente note s'attache aux crédits affectés à l'administration territoriale, aux cultes d'Alsace Lorraine et à la décentralisation.

A. ADMINISTRATION TERRITORIALE

(en millions de francs)

	1985	1986	Variation %
Dépenses ordinaires :			
Personnel et frais de fonction- nement	2.223,9	3.516,8	+ 58,1
Dépenses en capital	10,4	200,4	-
	<u>2.234,3</u>	<u>3.717,2</u>	<u>+ 66,3</u>

**B. TABLEAU SIMPLIFIE DE COMPARAISON DES CONCOURS
DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES ENTRE 1985 et 1986**

I - Evolution des principaux concours (en MF)	1985 (LFI)	1986 (PLF)	86/85
1. Subventions de fonctionnement			
1.1 Dotation globale de fonctionnement	66 107	69 204	+ 4,7 %
1.2 Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	4 203	4 459	+ 6,1 %
1.3 Remboursement de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties	3 150	3 850	+ 22,2 %
1.4 Autres subventions	4 914	5 021*	+ 2,2 %*
TOTAL (1)	78 374	82 534	+ 5,3 %
2. Subventions d'équipement (AP)			
2.1 Fonds de compensation pour la TVA	10 808	12 164	+ 12,5 %
2.2 Prélèvement au titre des amendes forfaitaires ..	391	600	+ 53,4 %
2.3 Dotation globale d'équipement	4 261	4 243*	- 0,42 %*
2.4 Subventions spécifiques (divers ministères)	5 569	3 509*	- 37 %*
TOTAL (2)	21 029	20 516	- 2,4 %
TOTAL (1) + (2)	99 403	103 050	+ 3,7 %
3. Compensation financière des transferts de compétence			
3.1 Transferts déjà réalisés	29 636	29 947*	+ 1,05 %*
3.2 Transferts à réaliser en 1986	-	6 906*	
TOTAL (3)	29 636	36 853	+ 24,3 %
TOTAL GÉNÉRAL	129 039	139 903	+ 8,4 %

* Crédits et progressions affectés par les transferts de compétences.

2. OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR

● En francs constants et à structure budgétaire inchangée, on assiste à une baisse des crédits de fonctionnement destinés à l'administration territoriale et aux Tribunaux administratifs, ce qui traduit la volonté du ministère de persévérer dans la rigueur de 1985 et renverser la tendance des années 1982 et 1983 qui avait été simplement freinée en 1984 de laisser croître ces dépenses. L'administration territoriale voit ses crédits strictement mesurés.

● Alors que les crédits destinés aux collectivités locales avaient subi une compression rigoureuse en 1985, en 1986, les collectivités locales voient les concours de l'Etat globalisés augmenter à un rythme légèrement supérieur au taux de l'inflation.

Les collectivités face à leurs responsabilités accrues ne pourront qu'accroître les comportements observés en 1985 :

- freinage de l'investissement et moindre recours à l'emprunt ;
- augmentation des recettes fiscales, pour couvrir les dépenses de fonctionnement et dégager des marges d'autofinancement.

D'après la note de conjoncture sur les finances locales de la Caisse des Dépôts et Consignations, le budget consolidé des collectivités locales atteindrait 439 milliards de francs en 1985 (+ 1,4 % en francs constants par rapport à 1984). Encore faut-il tenir compte de l'extension en année pleine des conséquences financières de la prise en charge des transports scolaires.

En termes réels, et à compétences constantes, la progression des dépenses courantes est inférieure à 2 %. Elle s'analyse en une stabilisation des frais de personnel et une diminution en francs constants des dépenses d'aide sociale des départements. On voit ainsi que la décentralisation permet une gestion rigoureuse des services collectifs en cernant de plus près les besoins de la population et ainsi des progrès de productivité du système administratif.

Le poste qui connaît l'expansion la plus forte est celui des intérêts de la dette (+ 15 %).

La charge de la dette des collectivités qui représentait 34 milliards de francs 1984 en représenterait 39 milliards en 1985.

L'amortissement de la dette (intérêts + annuités = 61 milliards F) dépasse en 1985 le montant des emprunts (56,1 milliards de francs. Globalement, on peut donc dire que l'emprunt de l'année sert à couvrir les emprunts passés.

De ce fait, les dépenses nouvelles d'équipement (96 milliards en régression de 2 % en termes réels) face à la décroissance des recettes d'investissement (subvention et emprunts) doivent être financées en grande partie par l'épargne brute des collectivités (égale à l'excédent des recettes de fonctionnement sur les dépenses de fonctionnement, soit 68,7 milliards, en progression de 12,7 %).

L'autofinancement couvre 72 % des dépenses d'équipement, contre 66 % en 1984. La stagnation des subventions de l'Etat et le moindre recours à l'emprunt **impliquent donc une augmentation des recettes fiscales (+ 12,2 %)** qui va à l'encontre du mouvement réclamé de baisse des prélèvements obligatoires.

Exprimée en pourcentage du P.I.B., la part de la fiscalité d'Etat et de la fiscalité locale a augmenté respectivement de 1,6 point et de 1,7 point entre 1974 et 1984, mais alors que la part de l'Etat doit décroître de 0,5 point entre 1984 et 1986, celle des collectivités doit croître encore de 0,1 point.

La distorsion, déjà mise en lumière pour le passé, risque encore de s'aggraver : c'est pourquoi toutes les mesures tendant à diminuer artificiellement les recettes transférées (comme c'est le cas pour la D.G.F. et le F.C.T.V.A. cette année ou le prélèvement sur le compte d'avance en 1984), et à majorer les charges à terme (prélèvement sur la Caisse de retraite des agents des collectivités locales), sont condamnables.

Pour le citoyen, et en dépit des efforts des collectivités pour réduire les dépenses, la décentralisation sera synonyme d'accroissement des impôts locaux du fait de décisions arbitraires du pouvoir central. Les élus locaux ne peuvent accepter ce transfert d'impopularité.

II. EXAMEN EN COMMISSION

La Commission des finances a examiné les crédits du ministère de l'Intérieur –Administration territoriale et décentralisation– dans sa séance du 30 octobre 1985, placée sous la présidence de **M. Edouard Bonnefous**, président, et sur le rapport de **M. René Monory**, rapporteur spécial.

Rappelant que le montant total des crédits du ministère de l'Intérieur atteint 53,9 milliards de francs en 1986, dont 21 milliards de francs de subventions aux collectivités locales, **M. René Monory** a souligné :

- l'impact sur les crédits de l'administration territoriale de la prise en charge par l'Etat des dépenses afférentes aux préfetures et sous-préfetures (1,275 milliard de francs en fonctionnement) ;

- la progression de 7,6 % des crédits affectés aux tribunaux administratifs ;

- enfin, la progression jusqu'à 211 millions de francs pour 1986 des crédits destinés aux cultes d'Alsace–Lorraine.

S'agissant des collectivités locales, le rapporteur spécial, tout en soulignant les difficultés d'interprétation des statistiques publiées par le Gouvernement, a indiqué que les concours de l'Etat atteignaient 103,05 milliards de francs, hors compensation des transferts de compétences, soit une progression de 3,7 %.

Les crédits spécifiques du ministère de l'Intérieur connaissent une progression de 21,04 % mais retrouvent, en fait, pour les investissements directs, leur niveau de 1984.

La dotation globale d'équipement des communes devrait atteindre 2,416 milliards de francs pour 1986 et celle des départements 1,595 milliard de francs.

La dotation globale de fonctionnement atteint, y compris la dotation spéciale « instituteurs », 69,2 milliards de francs, soit une augmentation de

4,7 % par rapport à 1985. Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle atteindra 4,45 milliards de francs et le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée 12,16 milliards de francs.

Le rapporteur spécial a indiqué que certaines réformes de détail étaient à l'étude pour ces concours.

Le rapporteur spécial a, en outre, indiqué que les sommes relatives à la compensation financière des transferts de compétences atteignaient 36,8 milliards de francs dont 11,27 milliards de francs pour la dotation générale de décentralisation qui progresse ainsi de 28,6 %. Il a souligné l'apparition de la dotation régionale d'équipement scolaire (2 milliards) et de la dotation des collèges (1 milliard en autorisations de programme).

A l'issue de cet exposé, **M. René Ballayer** a déploré le prélèvement opéré sur la C.N.R.A.C.L. Il a suggéré que le remboursement anticipé des emprunts à taux élevé soit rendu possible.

M. Pierre Croze s'est interrogé sur le reversement aux collectivités locales d'une partie du produit des amendes de police.

M. Christian Poncelet s'est enquis des conséquences du prélèvement sur la C.N.R.A.C.L. sur la gestion des actifs détenus par cet organisme. Il a mis en doute le taux annoncé d'évolution du fonds de compensation pour la T.V.A.

M. Pierre Gamboa est revenu sur le coût du crédit. Il a déploré l'endettement des collectivités locales et émis le souhait qu'un redéploiement de cette dette soit rendu possible.

M. Jean-Pierre Masseret, sans méconnaître les difficultés rencontrées par la décentralisation, a estimé que le prélèvement sur la C.N.R.A.C.L. pouvait s'expliquer dans un esprit de solidarité.

M. Stéphane Bonduel a déploré les transferts de charges dont sont victimes les collectivités locales.

M. Josy Moinet a, pour sa part, estimé que les collectivités locales ne sauraient se croire à l'abri de la rigueur financière qui s'applique à l'ensemble des agents. Il a souligné le poids des investissements antérieurs et la difficile compression des dépenses de fonctionnement. Evoquant l'évolution du F.C.T.V.A. et de la D.G.E., il s'est inquiété de la perspective d'asphyxie qu'ouvre la suppression de certaines bonifications d'intérêt dont bénéficiaient les collectivités locales.

M. Maurice Blin, rapporteur général, s'est interrogé sur la situation actuelle de la trésorerie des collectivités locales.

M. Paul Girod, rapporteur pour avis au nom de la commission des Lois, a indiqué qu'il partageait les inquiétudes des rapporteurs spéciaux de la commission des Finances.

A l'issue de cette discussion, la commission a adopté les conclusions de son rapporteur et décidé, à la majorité, de proposer au Sénat de **ne pas adopter les crédits afférents à l'administration territoriale, aux collectivités locales et à la décentralisation inscrits au budget de l'Intérieur et de la Décentralisation pour 1986.**

PREMIERE PARTIE

L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Les crédits de l'administration territoriale et des tribunaux administratifs dépassent 3,7 milliards de francs, soit 6,9 % du budget du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation. En 1985, ces dépenses ne représentaient que 5 % de ce même budget. La progression apparente est très forte (66 %). L'essentiel de la progression est imputable à la prise en charge par l'Etat des crédits de fonctionnement et d'équipement des préfetures et sous-préfetures.

I. LES PREFECTURES : L'IMPACT DE LA PRISE EN CHARGE PAR L'ETAT DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'EQUIPEMENT

1) Les dépenses de personnel.

MF

	1985	1986	%
Corps préfectoral	156	160	3
Service des préfetures	1.843,6	1.880,9	2

Les dépenses de personnel qui représentent près de la moitié des crédits de l'administration territoriale sont strictement calculées. 60 emplois de secrétaires administratifs et 126 emplois de commis sont supprimés ; en outre, la suppression de 35 emplois de commis gage la création de 19 emplois d'agents de l'agence nationale pour l'indemnisation des français d'Outre-mer.

Le plan de titularisation des agents non titulaires de catégories C et D se poursuit. Il porte sur 259 emplois.

Au total, les effectifs budgétaires des agents du cadre national des préfectures et sous-préfectures passent de 18.036 à 17.918.

2) La prise en charge par l'Etat des dépenses de fonctionnement et d'équipement des services préfectoraux.

Dans le cadre des relations financières nouvelles entre l'Etat et les collectivités locales, le projet de loi relatif 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, a prévu la prise en charge par l'Etat des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des préfectures et des sous-préfectures à compter de 1986.

L'orientation qui a été retenue pour la prise en charge des dépenses de personnel diffère de celle retenue pour les dépenses de fonctionnement et d'équipement. Elle consiste en une prise en charge progressive de ces dépenses, et ce dès le 1er janvier 1986, qui s'effectuera au fur et à mesure des vacances d'emplois et de l'exercice par les agents mis à disposition de leur droit d'option, consacré par les articles 122 et 123 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

En ce qui concerne les frais de fonctionnement et d'équipement de l'administration préfectorale, le coût de la prise en charge des dépenses par l'Etat doit être établi sur la base du compte administratif 1985. L'estimation actuelle opérée à partir des comptes administratifs 1983 et 1984, dont les chiffres ont été actualisés sur la base des taux d'évolution de la D.G.F. est de 1 275,55 millions de francs pour le fonctionnement et l'entretien des bâtiments, et de 200,35 millions pour les constructions neuves et le renouvellement des équipements lourds (standards téléphoniques).

L'ajustement de cette dotation interviendra courant 1986, dès que les comptes administratifs 1985 seront publiés.

Les crédits nécessaires à la prise en charge par l'Etat des dépenses de fonctionnement et d'équipement des préfectures sont individualisés.

D'une part, il y a diminution de la dotation générale de décentralisation et, d'autre part, il y a inscription de crédits au chapitre des dépenses diverses de l'administration préfectorale conformément à la loi dont le projet a été rapporté au Sénat par M. VOISIN.

La prise en charge par l'Etat des dépenses d'équipement se traduit par une dotation de 200,35 millions de francs, comme il a été dit.

En 1985, les dépenses de l'espèce, limitées à la construction de sous-préfectures créées, étaient de 10,3 millions de francs.

II. LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Les crédits affectés aux tribunaux administratifs progressent de 7,6 %.

MF

	1985	1986	%
Dépenses de personnel	88	97,7	+ 10,4
Fonctionnement	35	34,6	- 1,2
	<u>123</u>	<u>132,3</u>	<u>+ 7,6</u>

Dix-neuf emplois de conseillers de tribunaux administratifs sont créés (9 conseillers de 1ère classe, 10 conseillers hors classe). Il est rappelé que sur un total de 375 présidents et conseillers, les conseillers hors classe sont au nombre de 66 et les conseillers de 1ère classe : 95. Ces emplois sont destinés à donner au Conseil d'Etat les moyens de la réforme de la section du contentieux (création de 3 chambres adjointes). Ils n'apporteront donc aucune amélioration aux conditions de travail des tribunaux administratifs.

Les frais de fonctionnement des tribunaux administratifs (mis à la charge de l'Etat par la loi du 2 mars 1982) font l'objet d'un crédit de 27,6 millions de francs inscrits au titre III et d'un crédit de 7 millions de francs inscrits au titre IV destiné au remboursement des annuités

d'emprunts contractés par les collectivités locales pour financer les immeubles affectés au service public de la Justice (art. 87 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983).

C'est, semble-t-il, sans difficulté que les tribunaux administratifs absorbent dans leurs plans de charge les recours nés de l'application des lois de décentralisation.

Les nouvelles règles de contrôle de la légalité n'ont donné lieu, du 1er avril 1982 au 31 mars 1985, soit trois ans, qu'à 4.144 recours dont 1.462 ont d'ailleurs fait l'objet d'un désistement.

III. CULTES D'ALSACE-LORRAINE

Les crédits s'élèvent à 211 millions de francs (contre 203,1 en 1985). La poursuite des travaux au grand séminaire de Strasbourg et au palais épiscopal de Metz nécessite une dotation de 2 millions de francs en crédits de paiement.

DEUXIEME PARTIE

LES CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES

Les difficultés du chiffrage.

D'après un état récapitulatif figurant dans le « bleu » du ministère de l'Intérieur, les concours de l'Etat aux collectivités locales s'élèveraient en 1986 à 139,9 milliards contre 129 en 1985, soit une progression apparente de 8,4 %.

Cette présentation calquée sur celle de 1985 encourt la même critique que l'an passé : elle recouvre des éléments hétérogènes (AP et CP), ainsi que des dotations à finalités différentes (compensations de charges transférées et cofinancement) dont l'agrégation n'est sans doute pas absolument significative des ressources nettes perçues par les collectivités en provenance de l'Etat. Le taux de progression qu'elle permet de dégager est pour une part gonflé par la compensation financière des transferts de compétences à intervenir au cours de l'année 1986.

Outre l'état récapitulatif des concours de l'Etat aux collectivités locales, le « bleu » de l'Intérieur s'est enrichi d'états annexes, qui explicitent les données financières de la décentralisation :

- dépenses incombant antérieurement aux collectivités locales et prises en charge par l'Etat,
- dotation générale de décentralisation : crédits correspondant aux nouvelles compétences transférées,
- ressources spécifiques de la région Corse,
- produit des impôts transférés.

Dans le corps de ce rapport seront successivement examinés :

- les crédits spécifiques gérés par le ministère de l'Intérieur et de la décentralisation et affectés aux collectivités (subventions de fonctionnement et d'équipement) ;

– la dotation globale d'équipement qui se substitue complètement à certaines subventions spécifiques de l'Etat pour certains investissements ;

– les prélèvements sur recettes de l'Etat affectés aux collectivités locales ;

– la compensation financière des transferts de compétences déjà opérés ou à opérer en 1986 (dotation générale de décentralisation et transferts de ressources fiscales).

CHAPITRE PREMIER

LES SUBVENTIONS DU MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DE LA DECENTRALISATION AUX COLLECTIVITES LOCALES

Il y a lieu de distinguer les crédits d'intervention, qui couvrent les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'équipement, en faisant une place à part à la Dotation globale d'équipement. Le tableau présenté ci-dessous synthétise l'ensemble des financements inscrits au budget de l'Intérieur et de la décentralisation bénéficiant aux collectivités locales. Il ne reprend pas la subvention aux collectivités locales au titre des services de lutte contre l'incendie et de secours, examinée dans le cadre du rapport de mon collègue M. Joseph Raybaud.

Crédits spécifiques du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation

(en milliers de francs)

	Dépenses ordinaires			Autorisations de programme		
	1985	1986	%			
I. Subventions de fonctionnement.						
- Subventions obligatoires						
- Contrepartie de l'exonération de l'impôt foncier	3.150.000	3.850.000	+ 22,2			
- Aide financière de l'Etat aux communes fusionnées	2.000	1.700	- 15			
- Subventions facultatives	47.608	36.767	- 22,7			
Total des subventions de fonctionnement spécifiques	3.199.688	3.888.467	+ 21,5			
	Crédits de paiement			Autorisations de programme		
	1985	1986	%	1985	1986	%
II. Subventions d'équipement						
- Voirie départementale et communale	7.535	32.866	+ 336,2	0	0	0
- FSIR - voirie locale - réseau déclassé	6.737	264.747	+ 3829,2	4.390	3.731	- 15
- Réseaux urbains	295.000	131.140	- 55,5	0	0	0
- Logement des fonctionnaires de police	4.500	47.195	+ 948	5.663	55.654	+ 882
- Viabilité des zones d'habitation	34.000	4.854	- 85,7	0	0	0
- Constructions publiques	34.876	4.357	- 87,5	1.090	1.100	+ 0,9
- Subventions pour travaux divers	57.063	30.229	- 47	47.453	17.000	- 64,2
- Incitation au regroupement	40.570	50.410	+ 24,2	14.420	5.000	- 65,3
- Réparations des calamités	1.997	1.273	- 36,2	810	689	+ 10,9
Total des subventions d'équipement spécifiques.	482.278	567.071	+ 17,6			
III. Investissements directs de l'Etat						
- Etudes et informatique des collectivités locales	2.330	3.874	+ 66,3			
Total crédits spécifiques au titre du ministère de l'Intérieur I + II + III	3.199.688	3.888.467	+ 21,5			
- Dépenses ordinaires						
- Autorisations de programme				73.826	83.194	+ 12,6
- Crédits de paiement	484.608	570.945	+ 17,8			
- DO + CP	3.684.296	4.459.412	+ 21,04			

Au total, l'augmentation est de 21,04 % (après une diminution de 22 % en 1985). Mais elle a une signification différente selon qu'il s'agit du fonctionnement ou de l'équipement.

I. LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT AUX COLLECTIVITES LOCALES : UNE HAUSSE SENSIBLE

Les subventions spécifiques de fonctionnement, obligatoires et facultatives, passent de 3,2 milliards de francs à 3,9 milliards de francs (+ 21,5 %).

A. LA FORTE HAUSSE DE LA COMPENSATION DE L'EXONERATION DE TAXE FONCIERE

En 1985 une économie de constatation de 420 millions de francs sur la dotation relative à la compensation des exonérations de la taxe foncière sur les propriétés bâties avait été jugée possible du fait de la réduction des durées d'exonération décidée par la loi de finances pour 1984.

En fait, cette estimation s'est révélée pauvre.

Ainsi, l'augmentation des crédits de 700 millions de francs sur ce chapitre budgétaire est-elle opérée au titre des mesures acquises.

B. LES AUTRES DEPENSES D'INTERVENTION

Il n'y a pas lieu de traiter dans le cadre de ce rapport les subventions pour les dépenses des services d'incendie et de secours examinées par mon collègue, M. Joseph Raybaud.

Les autres subventions de caractère obligatoire ou facultatif diminuent. L'aide financière des communes fusionnées reste à son niveau de 1984, soit 2 millions de francs. Le chapitre 41-52, article 10, sur lequel sont imputées les subventions exceptionnelles voit ses dotations fixées à un niveau légèrement inférieur à celui de 1984 (47,6 millions de francs au lieu de 49 millions de francs.) Il est vrai que les procédures d'attribution de subventions exceptionnelles d'équilibre ont changé en 1983.

Désormais, les demandes de subventions exceptionnelles des communes en déficit ne peuvent être instruites qu'après examen par la Chambre régionale des comptes compétente de la situation financière de la commune concernée. Celle-ci se prononce sur l'existence du déficit et propose des mesures de redressement. Si la commune ne les suit pas et ne prend pas des mesures suffisantes pour rétablir l'équilibre, le Commissaire de la République règle le budget. Il convient de souligner que l'intervention ne peut jamais être envisagée dans l'hypothèse d'un déficit d'investissement.

II. LES SUBVENTIONS D'EQUIPEMENT SPECIFIQUES

DU MINISTERE DE L'INTERIEUR

Les subventions spécifiques d'équipement passent de 482,3 millions de francs à 567 millions de francs de crédits de paiement (+ 17,6 %). Cette hausse provient essentiellement des crédits à la voirie locale (F.S.I.R.).

Les autorisations de programme progressent de près de 15 %, du fait des subventions d'équipement pour le logement des fonctionnaires de police.

Les investissements directs de l'Etat augmentent de 66,3 % et sont destinés aux études et à l'informatique des collectivités locales. Ils retrouvent en fait le niveau qu'ils avaient atteint en 1984.

CHAPITRE II

LA DOTATION GLOBALE D'EQUIPEMENT

I. L'ACHEVEMENT DE LA GLOBALISATION

La globalisation progressive des autorisations de programme correspondant aux subventions spécifiques intégrées au sein de la D.G.E. est achevée. Le montant de la D.G.E. s'élève à 4.242.709 millions de francs en autorisations de programme et à 4.011.469 millions de francs en crédits de paiement. L'amélioration du taux de couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement tient en fait à la baisse des autorisations de programme, comme le montre le tableau ci-dessous.

(milliers de francs)

	A.P.		C.P.		A.P.	C.P.
	1985	1986	1984	1986	%	%
Communes	2.644.557	2.550.499	1.965.188	2.416.029	- 3,56	+ 22,94
Départements	1.616.246	1.692.210	1.563.813	1.595.440	+ 4,7	+ 2,2
Totaux	4.260.803	4.242.709	3.529.001	4.011.469	- 0,42	+ 13,67

On remarque une légère baisse des autorisations de programme (- 0,42 %). En effet, depuis 1985, la montée en puissance des autorisations de programme est achevée. Par contre 1987 marque la dernière année de montée en puissance des crédits de paiement. Aussi, le taux de couverture crédits de paiement/autorisations de programme est-il de 94,55 % en 1986, contre 81,86 % en 1985, et le taux de progression des crédits de paiement est-il de 13,67 %.

Depuis 1983, l'évolution des autorisations de programme et des crédits de paiement de la dotation globale d'équipement est la suivante :

(millions de francs)

Année	DGE communale		DGE départementale		Total	
	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
1983	1 165,665	446,126	1 398,085	592,742	2 563,750	1 038,868
1984	1 901,765	1 246,208	1 494,247	1 207,415	3 396,012	2 453,623
1985	2 644,587	1 965,170	1 616,246	1 563,813	4 260,803	3 528,983
1986	2 550,499	2 416,029	1 692,210	1 595,440	4 242,709	4 011,469

La diminution apparente des autorisations de programme intégrées au sein de la D.G.E. des communes entre 1985 et 1986 s'explique par le retrait de 213 millions de francs correspondant aux crédits relatifs à la construction des collèges qui y avaient été intégrés en 1983 et 1984. En effet, d'une part la loi du 22 juillet 1983 a confié aux départements la responsabilité des collèges et aux régions celle des lycées, d'autre part, elle a prévu la création de deux dotations particulières, la Dotation Départementale d'Equipement des Collèges (D.D.E.C.) et la Dotation Régionale d'Equipement Scolaire (D.R.E.S.). Les crédits consacrés aux collèges avant 1983 ont donc été retirés de la D.G.E. et intégrés au sein de la D.D.E.C. et de la D.R.E.S.

II. LA RELATIVE MODICITE DES TAUX DE CONCOURS

Les modalités de calcul et les critères de répartition de la D.G.E. définis par la loi du 7 janvier 1983 ont été modifiés à deux reprises par la loi du 22 juillet 1983 et la loi du 29 décembre 1983. Les imperfections n'avaient pas encore été gommées notamment pour les communes puisqu'un projet de réforme est en cours d'examen devant le Parlement.

La modicité des taux de concours au titre de la D.G.E. a fait apparaître que les collectivités ne pouvaient trouver dans cette dotation le levier du financement adéquat de leurs équipements. Pour 1983, ces taux de concours étaient de :

- 2 % pour les investissements des communes,
- 2,5 % pour les investissements des départements,
- 4 % pour les subventions départementales aux travaux d'équipement rural.

En 1984, ces taux de concours ont été portés respectivement à :

- 2,2 %,
- 4,35 %,
- 10 %.

En 1985, ils sont de 2,2 % (idem qu'en 1984), 4,5 % et 13 %.

Aujourd'hui, le mécanisme de la D.G.E. départementale est moins critiqué que celui de la D.G.E. communale, qui s'ajuste difficilement aux besoins ressentis. Le phénomène de dispersion est fortement souligné.

Le projet de loi portant réforme de la dotation globale d'équipement des communes est actuellement examiné par le Parlement. Il adapte le régime de répartition de la D.G.E. communale aux besoins particuliers des petites communes en instaurant un régime de subventions spécifiques déconcentrées, attribuées par le commissaire de la République après avis d'une commission d'élus.

Il y a donc reprise en main par rapport à la décentralisation. Cette évolution est regrettable.

CHAPITRE III

LES PRELEVEMENTS SUR LES RECETTES : LA VOLONTE DU GOUVERNEMENT DE LIMITER LES EFFETS DE LEUR INDEXATION

Le développement des évaluations applicables au budget général pour 1985 et 1986 figure au tableau ci-dessous :

Désignation des prélèvements	Evaluation adoptées pour 1985	Evaluations révisées pour 1985	Différence entre les évaluations révisées pour 1985 et proposées pour 1986	Evaluations proposées pour 1986
	(milliers F)	(milliers F)	(milliers F)	(milliers F)
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation globale de fonctionnement ...	66 107 000	66 484 112	2 720 075	69 204 187
Prélèvement sur les recettes de l'Etat du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation	391 000	520 960	79 200	600 160
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	4 203 000	4 203 000	256 383	4 459 383
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du fonds de compensation pour la TVA	10 808 000	10 808 000	1 356 000	12 164 000
Total	81 509 000	82 016 072	4 411 658	86 427 730

I. LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT (D.G.F.)

Le montant de la D.G.F., qui constitue un prélèvement sur les recettes de T.V.A. de l'Etat, sera définitivement fixé sur proposition du Comité des finances locales. Le taux de prélèvement sur la T.V.A. est déterminé à l'occasion de toute modification de la législation qui affecte celle-ci (art. 38 de la loi de finances pour 1979) afin d'atteindre le même produit

que celui attendu antérieurement à la modification. Il est de 16,785 % pour 1986, compte tenu des dispositions proposées dans le projet de loi de finances.

Le montant du prélèvement (69.204 millions de francs), dotation pour le logement des instituteurs comprise, résulte de l'application de ce taux au produit net prévisionnel de la T.V.A. attendu en 1986 (412.294 millions de francs). Ce chiffre traduit une augmentation de 4,68 % par rapport à celui de la D.G.F. inscrit dans la loi de finances pour 1984.

En fait, la D.G.F. est une ressource des collectivités garantie dans la mesure où elle est indirectement indexée sur l'évolution des prix (au minimum). Jusqu'en 1984 le taux de croissance net de la D.G.F. était toujours largement positif. Depuis 1984, comme le montre le tableau ci-après, il y a une forte indexation sur les prix.

EVOLUTION ANNUELLE DE LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT VERSEE AUX COLLECTIVITES LOCALES

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Dotation globale de fonctionnement (loi de finances) (1)	32 708 MF	37 966 MF	45 022 MF	51 966 MF	58 706 MF	62 852 MF	66 107 MF	69 204 MF
Dotation globale de fonctionnement mise en répartition (2)	32 708 MF	39 519 MF	46 068 MF	52 086 MF	58 841 MF	63 154 MF	66 484,1 MF	-
Taux de croissance annuel ..	14,80 %	20,82 %	16,57 %	13,06 %	12,97 % (4)	7,33 %	5,27 %	+ 4,68 %
Taux de croissance net (3) ...	2,68 %	6,35 %	2,25 %	3,06 %	3,36 % (4)	0,59 %	-	

(1) dont 2 146 MF en 1983 au titre de la dotation spéciale instituteurs

2 374,6 MF en 1984 au titre de la dotation spéciale instituteurs

2 497,6 MF en 1985 au titre de la dotation spéciale instituteurs

2 614,6 MF en 1986 au titre de la dotation spéciale instituteurs.

(2) - La DGF mise en répartition comprend d'une part, les reliquats sur les exercices antérieurs et, d'autre part les régularisations de la DGF de l'année précédente.

- 1 553 MF (régularisation de l'exercice 1979 - versement en 1980)

- 1 046 MF (régularisation de l'exercice 1980 - versement en 1981)

- 130 MF (régularisation de l'exercice 1983 - versement en 1984)

- 377,1 MF (régularisation de l'exercice 1984 - versement en 1985)

(3) - Différence entre le taux de croissance annuel et le taux d'évolution de l'indice des prix.

(4) - Compte tenu de l'intégration et de la dotation spéciale instituteurs dans la DGF.

II. LE FONDS DE COMPENSATION POUR LA T.V.A.

(FCTVA)

L'objet du FCTVA est de permettre le remboursement intégral depuis 1981 de la taxe sur la valeur ajoutée acquittée par les collectivités locales et leurs groupements sur les dépenses d'investissement.

La liste des bénéficiaires s'est augmentée en 1983 des établissements publics régionaux. Avec le décalage de deux ans les premiers versements à ce titre ne sont intervenus qu'en 1985.

Le montant des crédits délégués était en 1981 de 6.020 millions de francs et en 1982 de 7.102 millions de francs. En 1983, la dotation du fonds s'est élevée à 8.070 millions de francs et en 1984 à 9.529 millions de francs.

Le fonds de compensation de la T.V.A. sera doté en 1986 de 12.164 millions de francs contre 10.808 millions de francs en 1985, soit une progression de 12,6 %.

Cette dotation compensera au taux de 15,682 % la T.V.A. payée par les collectivités locales sur leurs dépenses directes d'investissement réalisées au cours de l'exercice 1984. Cette progression trouve son origine dans le système d'assiette forfaitaire du remboursement.

Un projet de décret portant réforme des conditions de répartition de cette dotation est en préparation. Il a pour objet de substituer le remboursement de la T.V.A. effectivement payée par les collectivités locales au remboursement forfaitaire. La dotation calculée pour 1986 en tient compte et l'économie constatée est de 1 milliard de francs. Ce projet de nature réglementaire va à contre courant de l'évolution des besoins des collectivités locales.

III. LE PRODUIT DES AMENDES DE POLICE

Le produit des amendes de police relative à la circulation, reversé aux collectivités locales s'élève à 600 millions de francs contre 391 millions de francs en 1985.

Ce crédit est destiné à financer des travaux ayant pour objet l'amélioration des conditions de circulation.

La croissance très importante de ce crédit (+ 53,5 %) s'explique par le relèvement du tarif des amendes décidé en application du plan de modernisation de la police nationale.

IV. LE FONDS NATIONAL DE PEREQUATION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle institué par la loi du 10 janvier 1980 ne disposait auparavant d'aucune ressource. La loi du 28 juin 1982 lui a donné une existence réelle en lui attribuant dès 1983 les moyens financiers nécessaires. Il s'agit :

– d'une dotation budgétaire annuelle de l'Etat indexée sur l'évolution du P.I.B. à partir de 1984,

– et du produit de la nouvelle cotisation de péréquation prélevée sur les entreprises les moins imposées à la taxe professionnelle.

A terme, la péréquation de la richesse fiscale entre communes sera financée pour les deux-tiers par l'Etat et pour un tiers par les entreprises.

Les ressources du fonds sont prioritairement affectées à la compensation du manque à gagner subi par les collectivités locales du fait de l'allègement des bases d'imposition de taxe professionnelle et du plafonnement du taux de cette taxe. Le surplus permettra d'accorder des dotations aux communes fiscalement les plus défavorisées.

CHAPITRE IV

LA COMPENSATION FINANCIERE DES TRANSFERTS DE COMPETENCES

I. LA DOTATION GENERALE DE DECENTRALISATION

L'année 1986 se caractérise par la poursuite, pour la troisième année, de la constitution de la dotation générale de décentralisation, qui doit assurer avec la fiscalité transférée le financement des transferts de compétences prévus par les lois du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983.

L'article 102 de la loi du 2 mars 1982 et l'article 94 de la loi du 7 janvier 1983 ont posé les principes de base qui régissent le financement des accroissements de charges qui résultent pour les collectivités concernées des transferts de compétences.

Ces accroissements de charges sont compensés par le transfert aux collectivités locales de ressources équivalentes aux dépenses effectuées par l'Etat à la date du transfert de compétences au titre des compétences transférées. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées.

Ce transfert de ressources est assuré globalement pour moitié au moins par accroissement des ressources fiscales des collectivités locales et pour le solde par transfert budgétaire dans le cadre de la dotation générale de décentralisation. Pour garantir l'autonomie des collectivités locales, la loi a prévu que la dotation générale de décentralisation évolue comme la dotation globale de fonctionnement, c'est-à-dire comme les recettes nettes de T.V.A.

Les transferts suivants ont d'ores et déjà été effectués aux dates suivantes :

- le financement du remembrement : 15 mai 1983 ;
- formation professionnelle continue et apprentissage : 1er juin 1983 ;

- urbanisme : 1er octobre 1983 et 1er avril 1984 ;
- action sociale et santé : 1er janvier 1984 ;
- ports et voies d'eau : 1er janvier 1984 ;
- cultures marines : 1er janvier 1984 ;
- transports scolaires : 1er septembre 1984.

En 1985 sont intervenus les premiers éléments du transfert de compétences en matière d'enseignement : élaboration des documents de planification scolaire, établissement des états des lieux à compter du 22 mars 1985, nouvelles modalités d'organisation des établissements à la rentrée de septembre 1985. Mais les transferts entraînant une compensation financière n'entreront en vigueur qu'au 1er janvier 1986. A cette date, interviendront également les premiers transferts en matière de culture.

Le montant de la dotation générale de décentralisation inscrite au chapitre 41-56 du budget du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation tient compte de l'ensemble des transferts passés et des mesures nouvelles qui interviendront en 1986, notamment de la prise en charge par l'Etat de l'administration préfectorale, dont il a été question ci-avant. Au total, la D.G.D. se monte pour 1986 à 11.270,912 millions de francs contre 8.761,520 millions de francs.

En l'absence de nouveaux transferts de ressources fiscales, les transferts de compétences en matière d'enseignement et de culture se traduiront par des inscriptions budgétaires nouvelles dans le cadre de la dotation générale de décentralisation.

II. LES DOTATIONS D'EQUIPEMENT SCOLAIRE

En compensation du transfert de charges opéré pour les investissements dans le domaine de l'enseignement, deux nouvelles dotations sont créées :

1. Une dotation régionale d'équipement scolaire attribuée aux régions pour les investissements concernant les lycées et établissements de niveau équivalent. Cette dotation sera répartie entre les régions dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat en fonction de critère reflétant la capacité d'accueil des établissements et l'évolution de la population scolarisable.

En 1986, cette dotation s'élèvera à 2.020,041 millions de francs en autorisations de programme et à 855,641 millions de francs en crédits de paiement puisqu'il convient d'assurer l'achèvement des opérations engagées avant le transfert de compétences.

2. Une dotation départementale d'équipement des collèges attribuée aux départements pour les investissements afférents aux collèges. Cette dotation sera répartie chaque année, en deux temps :

– d'abord au niveau régional en fonction de critères objectifs reflétant la capacité d'accueil des établissements et l'évolution de la population scolarisable ;

– ensuite entre les départements, par la conférence des présidents des conseils généraux ou, à défaut d'accord, par le représentant de l'Etat dans la région.

En 1986, cette dotation s'élèvera à 999,302 millions de francs en autorisations de programme et à 428,233 millions de francs en crédits de paiement.

III. LA FISCALITE TRANSFEREE

Les impôts transférés en 1983, 1984 et 1985 représentent en valeur prévisionnelle 1985, un montant de 19.000 millions de francs.

Prévisions 1985

– taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (carte grise)	2.800 M.F.
– droit d'enregistrement et taxe départementale de publicité foncière	7.500 M.F.
– vignette	8.700 M.F.
Total valeur 1985	19.000 M.F.

Au total, la compensation financière des transferts de compétences s'élève ainsi, compte tenu de la reprise effectuée par l'Etat pour les frais de préfecture à :

– D.G.D. (1986)	11.270 M.F.
– dotation formation professionnelle (1986)	1.963 M.F.
– D.R.E.S.–D.D.E.C. (1986)	3.020 M.F.
– fiscalité (valeur prévisionnelle 1986) actualisation à titre indicatif comme la D.G.D.	<u>20.600 M.F.</u>
Total	36.853 M.F.

**COMPTE SIMPLIFIE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES
JUILLET 1985**

(en millions de francs)

Recettes	1984	85/84 (en %)	1985	Dépenses	1984	85/84 (en %)	1985
<u> FONCTIONNEMENT </u>							
Recettes fiscales.(1).....	171 842	12,2	192 790	Frais de personnel.....	94 289	6,4	100 330
Dotations et subventions versées par l'Etat	87 083	4,7	91 120	Intérêts des emprunts.....	33 987	15,0	39 090
Recettes tarifaires.....	41 458	8,0	44 770	Achats de biens et services.....	66 599	8,6	72 350
Autres recettes de fonctionnement.	25 497	9,7	27 970	Prestations sociales	37 576	4,5	39 270
				Autres dépenses de fonctionnement...	32 425	13,7	36 870
				TOTAL DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	264 876	8,7	287 910
TOTAL DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT (dont épargne brute) (2).....	325 880 (61 004)	9,4 (12,7)	356 650 (68 740)				
<u> INVESTISSEMENT </u>				<u> INVESTISSEMENT </u>			
Subventions de l'Etat	22 368	3,0	23 040	Dépenses d'équipement.....	92 124	4,2	95 990
Emprunts à moyen et long terme	56 050	0,1	56 100	Remboursements d'emprunt.....	20 200	8,4	21 900
Autres recettes d'investissement	2 780	6,5	2 960	Autres dépenses d'investissement.... (y compris la variation du fonds de roulement)	29 878	10,3	32 950
TOTAL DES RECETTES D'INVESTISSEMENT (non compris l'épargne brute)	81 198	1,1	82 100	TOTAL DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT	142 202	6,1	150 840
TOTAL DES RECETTES	407 078	7,8	438 750	TOTAL DES DEPENSES	407 078	7,8	438 750

(1) Y compris les recettes fiscales transférées

(2) L'épargne brute est égale à l'excédent des recettes de fonctionnement sur les dépenses de fonctionnement. Elle permet de financer les dépenses d'investissement des collectivités locales.

CHAPITRE V

BILAN D'ETAPE DE LA DECENTRALISATION

La troisième année de la décentralisation s'achève sur un bilan décevant. Dans un contexte économique déprimé, les collectivités locales ont vu les moyens mis à leur disposition se rétrécir, alors que les besoins auxquels elles doivent faire face sont en expansion continue : nouvelle pauvreté, aide aux entreprises en difficulté, formation et éducation, transport.

A. FACE A L'EXPLOSION DES BESOINS UNE GESTION RIGoureuse

1. L'explosion des besoins

Les transferts de compétence ont certes été accompagnés de transferts de ressources en quotité égale, franc pour franc mais les dépenses afférant aux compétences transférées sont fortement évolutives. En matière éducative, l'insuffisance des crédits transférés pour faire face aux nouvelles responsabilités risque d'orienter vers les élus les mécontentements accumulés. Même si l'Etat n'a pas minoré « ex ante » les frais afférents aux compétences transférables, il n'a pas procédé aux mises à niveau préalables à la décentralisation.

Par ailleurs, une réalité indéniable n'a pas été reconnue par le Gouvernement dans toute son étendue : c'est le coût important induit par la réforme en personnel, en locaux, en frais de fonctionnement (expertises, audits, etc.).

2. Une gestion rigoureuse

Selon les données fournies par la Caisse des Dépôts et Consignations au mois de juillet 1985 (cf. tableau p. 32), le total consolidé des budgets locaux devrait s'établir à 439 milliards pour cette année, en hausse de 7,8 % par rapport à 1984, soit 1,4 % en francs constants. Le ralentissement de la croissance des dépenses locales se confirme, dû essentiellement à la maîtrise de l'aide sociale des départements et à la contraction des investissements.

Les dépenses de fonctionnement (288 milliards) progressent seulement de 8,7 % (8 % si l'on tient compte de l'extension en année pleine du transfert de compétences relatif aux transports scolaires effectué en septembre 1984 qui représente plus de 2 milliards de francs).

Mais le poste de dépenses qui augmente le plus est celui sur lequel les collectivités ont le moins de prise : les intérêts de la dette (+ 15 % par rapport à 1984).

Aussi, les collectivités locales ont-elles été amenées à réduire les investissements (- 2 % en termes réels) et ce pour la troisième année consécutive.

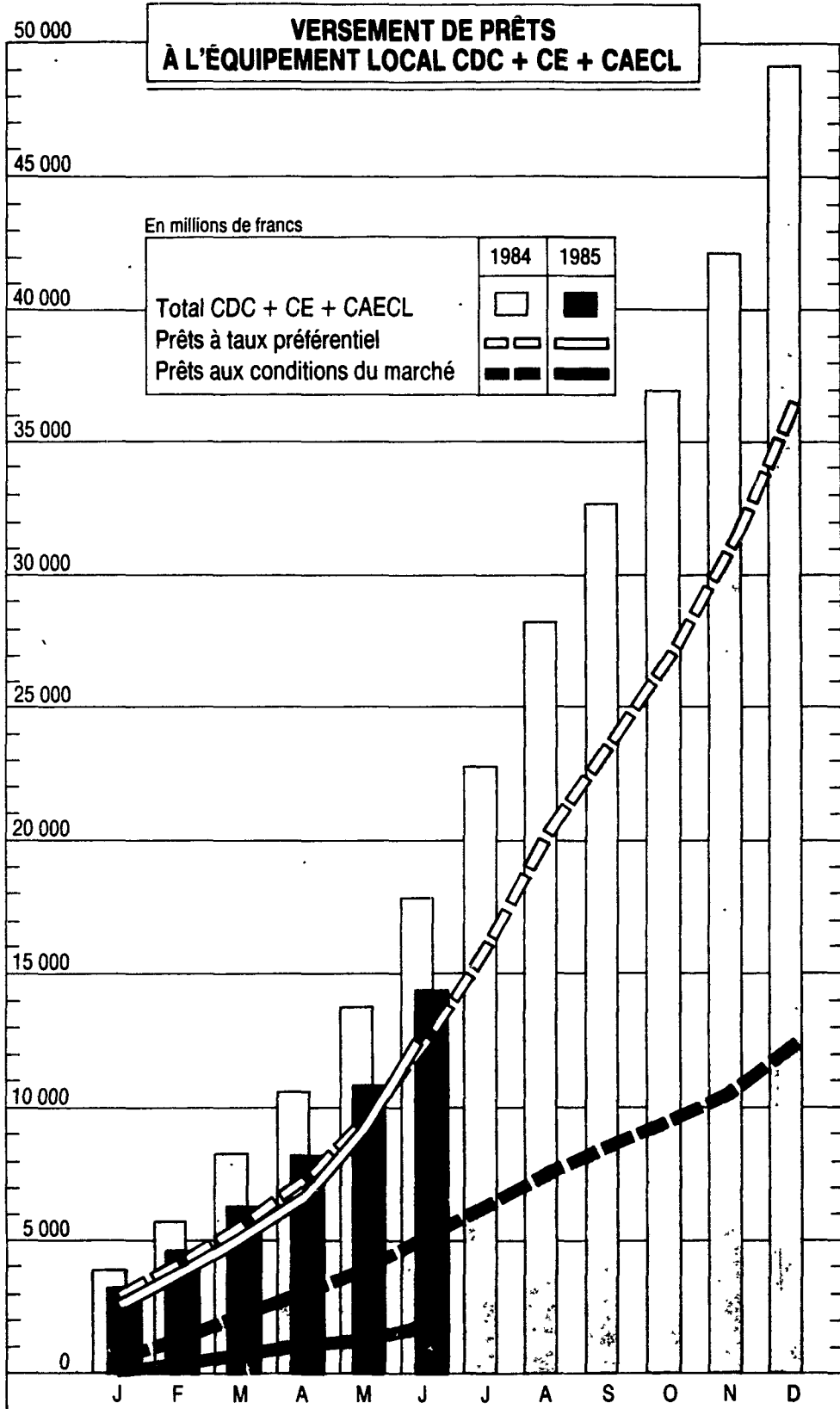
B. LE RETRECISSEMENT ET LE RENCHERISSEMENT DES RESSOURCES

Les dotations et subventions de fonctionnement versées par l'Etat ont progressé en 1985 de 4,7 % par rapport à 1984, et les subventions d'investissement de seulement 3 %.

Les collectivités locales ont dû, pour boucler leur budget, procéder à des augmentations de fiscalité (+ 12,2 % par rapport à 1984 soit 10 % à législation constante en faisant abstraction de la fiscalité transférée).

Globalement, les emprunts des administrations publiques locales resteraient au même niveau qu'en 1984, soit 56,1 milliards de francs. Le graphique ci-contre montre que les collectivités ont au cours du 1er semestre, moins emprunté qu'au cours de la même période de l'année précédente.

Les collectivités locales ne peuvent plus investir dans les mêmes proportions qu'avant 1983 à cause des niveaux et des taux d'intérêts réels. En effet, la décreue des taux d'intérêt nominaux ne fait que suivre et refléter la baisse des prix.



CONCLUSION

Devant ce constat décevant, le budget de 1986 n'offre pas de perspectives. La réforme de la D.G.F. s'analyse comme une simple modification de son mode de répartition. La correction de son mode d'indexation, introduite par le Gouvernement dans le projet de loi portant Diverses Dispositions d'Ordre Economique et Financier (D.D.O.E.F.) a provoqué un manque à gagner pour les collectivités locales de 1,2 milliard de francs compensé à hauteur de 377 millions de francs seulement.

La réforme de la dotation globale d'équipement, dont le préalable aurait dû être une mise à niveau des dotations, vise à augmenter optiquement les taux de concours si peu incitatifs à l'investissement local.

Accessoirement, elle tend à redonner au Commissaire de la République un droit de regard sur la gestion qui marque un net retour en arrière par rapport aux affirmations décentralisatrices du Gouvernement. Ce coup de frein à la décentralisation avait déjà été clairement perçu au moment de la partition des directions départementales de l'équipement par le décret du 31 juillet 1985.

Enfin, l'article 66 du projet de loi de finances pour 1986 qui vise à instaurer un régime de surcompensation au sein des régimes spéciaux de vieillesse va se traduire d'abord par une disparition des réserves de trésorerie de la Caisse Nationale de Retraite des Agents des Collectivités Locales (C.N.R.A.C.L.), puis par un déficit qui ne pourra être comblé que par une majoration de la cotisation employeur versée par les collectivités, or, un point de cotisation représente environ 1 milliard de francs.

Si la gestion des collectivités locales continue d'être inspirée par le souci de desserrer la contrainte de l'endettement, la volonté de limiter le besoin de financement rend inéluctable une élévation de la pression fiscale locale.

Selon certaines hypothèses :

– en pourcentage du P.I.B., l'augmentation de la taxe professionnelle de 1984 à 1988 équivaldrait à l'allègement intervenu en 1985 ;

– la pression fiscale sur les ménages (taxe d'habitation et taxe foncière) serait accrue de 1/6, comme le montre une projection du service des études législatives du Sénat (études économiques).

L'allègement du prélèvement fiscal de l'Etat trouve sa contrepartie dans un alourdissement de la fiscalité locale.

Il y a bel et bien transfert d'impopularité.

Article 29**Modification apportée par l'Assemblée Nationale en 2e délibération au montant des crédits.**

Cette modification a pour objet de majorer de 2 millions de francs en autorisations de programme comme en crédits de paiement le chapitre 67-51 « Subventions pour travaux divers d'intérêt local ».

Le chapitre est doté en 1986 de :

- 17 MF en autorisations de programme contre 47,5 MF en 1985,
- 30,2 MF en crédits de paiement contre 57 MF en 1985.

L'abondement prévu par l'amendement présenté par le Gouvernement en 2ème délibération à l'Assemblée nationale ramène la baisse des autorisations de programme de 64,2 % à 60 % et celles des crédits de paiement de 47 % à 43,5 % sur ce chapitre.

Dans sa séance du 30 octobre 1985 présidée par M. Edouard Bonnefous, président, la Commission des finances a décidé de ne pas proposer l'adoption des crédits du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation.