

N° 67

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1986

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 1987, 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° 27

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

Rapporteur spécial : M. Bernard PELLARIN.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Moulambert, *vice-président d'honneur* ; Michel Durafour, Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, *vice-présidents* ; Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizer, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Gotschy, Georges Lombard, Roland du Luart, Michel Manet, Jean Pierre Masseret, Josy Moïnet, Jacques Mossion, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, René Regnault, Robert Schwint, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8^e législ.) ; 363 et annexes, 395 (annexe n° 29), 399 (tome III) et T.A. 43.
Senat : 66 (1986-1987)

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

SOMMAIRE

	Pages
Principales observations	5
Examen en commission	8
<i>Avant-propos</i>	10
Introduction : description des crédits du Ministère de l'intérieur	11
CHAPITRE PREMIER : ETAT ET PERSPECTIVES DES FINANCES LOCALES	19
I - PRINCIPALES EVOLUTIONS EN 1985 ET 1986	20
<i>A. Les résultats de 1985</i>	20
<i>B. Les prévisions pour 1986</i>	25
II - LES DIFFICULTES DE LA C.N.R.A.C.L.	27
<i>A. Causes d'une détérioration</i>	27
<i>B. Les remèdes proposés</i>	31
III - LA FISCALITE LOCALE : DE L'AUGMENTATION A LA PERTE D'AUTONOMIE	35
<i>A. L'augmentation de la pression fiscale locale</i>	36
<i>B. Les allègements d'impôts locaux</i>	38
<i>C. Perte d'autonomie et imperfections de la compensation</i>	47
IV - EMPRUNT ET TRESORERIE DES COLLECTIVITES LOCALES : VERS LA BANALISATION?	50
<i>A. Le crédit aux collectivités locales</i>	50
<i>B. La trésorerie des collectivités locales</i>	53

V - LES TARIFS LOCAUX : VERS LA LIBERTE	57
CHAPITRE II : LES CONCOURS DE L'ETAT	59
I - LES DOTATIONS DE FONCTIONNEMENT	61
<i>A. Evolution des dotations</i>	<i>61</i>
<i>B. Evolution de la législation</i>	<i>63</i>
<i>C. Perspectives de la D.G.F.</i>	<i>67</i>
II - LES CONCOURS D'EQUIPEMENT	68
<i>A. Le fonds de compensation de la T.V.A.</i>	<i>68</i>
<i>B. La dotation globale d'équipement</i>	<i>71</i>
CHAPITRE III : CONSEQUENCES FINANCIERES DE LA REPARTITION DES COMPETENCES	75
I - LA COMPENSATION FINANCIERE DES TRANSFERTS	
<i>A. L'évolution des dotations</i>	<i>75</i>
<i>B. Les insuffisances de la compensation</i>	<i>78</i>
II - L'EVOLUTION DU PARTAGE DES TACHES ETAT/COLLECTIVITES LOCALES	80

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Les principales observations de votre Commission des Finances peuvent, cette année, être synthétisées en trois points principaux : face aux besoins des collectivités locales, qu'atteste l'évolution, en 1986, de leur situation financière (A), les caractéristiques des concours de l'Etat prévus au titre du projet de budget pour 1987 ne sont pas choquantes, même si le poids des errements du passé perdure (B) mais il importe, en revanche, de mettre fin à certaines dérives qui peuvent se révéler redoutables pour l'avenir de la décentralisation (C).

A. EVOLUTION DES FINANCES LOCALES

1) Selon les premières estimations disponibles, **le montant global des dépenses et des ressources** des administrations publiques locales (collectivités locales et divers établissements locaux, dont les chambres consulaires) atteindrait, **en 1986, 472,6 milliards de francs**, contre 441,2 milliards en 1985, soit une progression d'ensemble de 7,1 %.

2) **Les dépenses de fonctionnement** connaîtraient une croissance relativement modérée : + 6 % pour les frais de personnel, + 4,8 % pour les dépenses de transfert (prestations sociales, notamment), à l'exception du poste «**intérêts de la dette**» qui **augmenterait de 11 %**.

3) **Les dépenses de la section «investissement»** atteindraient 164,7 milliards de francs, dont 23,6 milliards pour le remboursement des emprunts et **106 milliards pour les dépenses d'équipement, en progression de 6 % par rapport à 1985.**

4) **Les recettes fiscales** augmenteraient de 9,9 %, en raison, principalement, du poids des charges de la dette et du **désir des collectivités locales, face au coût du crédit** qui leur est servi, **d'accroître la part autofinancée** de leurs investissements.

5) Ainsi, l'évolution des finances locales en 1986 révèle le dilemme auquel sont aujourd'hui confrontées les collectivités locales : accroître une fiscalité de plus en plus mal ressentie pour faire face à la charge de la dette déjà contractée et éviter de l'augmenter pour l'avenir ou persister à emprunter alors que le coût du crédit demeure excessif.

Dans ces conditions, la diminution des taux d'intérêt proposés aux collectivités locales apparaît comme un enjeu décisif, de même que la libération des tarifs des services locaux, qui permettra l'accroissement de l'autofinancement sans augmentation de la fiscalité.

B. EVOLUTION DES CONCOURS DE L'ETAT

1) La progression, en 1987, des différents concours de l'Etat aux collectivités locales n'appelle pas de critiques particulières. Leur montant global (hors compensations d'allègements d'impôts) passe de 109,4 milliards de francs (1986) à 114,3 milliards de francs (1987), soit une augmentation de 4,45 %. Le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement constitue, notamment, une satisfaction.

2) Toutefois, le poids des errements du passé persiste :

. la dotation globale d'équipement est toujours notablement insuffisante. La réforme du 20 novembre 1985 n'a pu, dans ces conditions, qu'apparaître comme un échec, ce d'autant plus que les crédits affectés aux communes de moins de 2.000 habitants sont passés de 42 % en 1985 à 35 % en 1986 du montant global des crédits de la D.G.E. des communes. Dès lors, incapables d'accroître leur fiscalité et peu désireuses de s'endetter encore plus, les petites communes ne peuvent plus investir ;

. la réforme du fonds de compensation de la T.V.A. a suscité un manque à gagner d'environ 3 milliards de francs pour les collectivités locales ;

. le transfert de la charge de l'enseignement scolaire, effectué dans des conditions plus que défavorables, constitue une charge potentielle considérable.

3) Si le mécanisme d'entrée en vigueur progressive de la réforme de la dotation globale de fonctionnement a été, à l'initiative du Sénat, gelé en 1987, il importe dorénavant de réformer les modes de répartition de cette dotation, en excluant tout dispositif fondé sur l'importance de la fiscalité.

C. DES DERIVES A CONTENIR

1) L'importance des allègements d'impôt compensés par l'Etat constitue désormais une menace pour l'autonomie des collectivités locales et un facteur de déresponsabilisation des élus locaux.

En outre, les modalités retenues pour la compensation de l'allègement de 16 % des bases d'imposition semblent dangereuses pour les exercices ultérieurs à 1987.

2) Les difficultés de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, résultant en partie d'une mesure de surcompensation injustifiée, constituent l'un des principaux facteurs d'inquiétude à court terme pour les élus locaux, qui ne peuvent admettre l'augmentation imposée de la pression fiscale locale qui en résultera.

3) Les tentatives de certains services de l'Etat, visant à facturer aux collectivités locales diverses prestations fournies auparavant gratuitement, doivent être fermement dénoncées : elles impliquent un nouveau transfert indû de charges.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 12 novembre 1986, sous la présidence de **M. Michel Durafour, vice-président**, la Commission a procédé à l'examen des crédits pour 1987 du ministère de l'Intérieur (administration territoriale et collectivités territoriales) sur le rapport de **M. Bernard Pellarin**, rapporteur spécial.

M. Bernard Pellarin a présenté les principales conclusions de son rapport.

M. Pierre Salvi, rapporteur pour avis de la Commission des Lois, s'est déclaré en accord avec le rapporteur spécial. Il a souligné que les difficultés de la C.N.R.A.C.L. étaient imputables au précédent Gouvernement, que l'accroissement du montant des compensations des allègements d'impôts remettait en cause l'autonomie des collectivités locales et a relevé l'urgente nécessité de la libération des tarifs locaux.

M. Stéphane Bonduel, après s'être déclaré en accord avec les conclusions du rapporteur spécial, s'est inquiété des modalités retenues pour la compensation de l'allègement de taxe professionnelle. Il a rappelé la question préalable adoptée en 1985 par le Sénat à propos de la réforme de la dotation globale d'équipement et a indiqué que le droit d'option accordé aux communes de 2.000 à 10.000 habitants avait rendu inopérante la réforme.

M. René Ballayer a indiqué l'hostilité des maires de son département aux nouvelles modalités de répartition de la deuxième part de la dotation globale d'équipement.

M. René Régnauld a souligné qu'il convenait de ne pas bouleverser la législation en matière de décentralisation, afin d'éviter de susciter l'incompréhension des élus locaux; s'agissant notamment de la dotation globale d'équipement, il faut attendre et observer. Il a également indiqué qu'il désapprouvait le système de compensation de l'allègement de taxe professionnelle et le maintien de la surcompensation.

M. Jacques Descours Desacres a souligné qu'il serait immoral, au cas où l'on chercherait à résoudre les problèmes de la C.N.R.A.C.L. par des avances de la C.A.E.C.L., que celles-ci portent intérêt.

M. Josy Moinet a évoqué la contradiction qui existe entre une décentralisation affirmée et confirmée et une délocalisation de la ressource de plus en plus importante. Il a indiqué que son département recevait 8,5 millions de francs seulement au titre de la D.G.E. deuxième part, à répartir entre 500 communes. Il a déploré la complexité des modalités de calcul de la D.G.F., qu'aucun maire de France ne peut aujourd'hui effectuer pour sa commune.

Après les réponses apportées aux intervenants par le rapporteur spécial, la Commission a adopté les conclusions de celui-ci et a donc décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits pour 1987 du ministère de l'Intérieur (collectivités locales et administration territoriale) sous réserve du règlement des difficultés posées par la situation de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Votre Commission des Finances a toujours souhaité une gestion financière rigoureuse de nos collectivités locales. Elle a également toujours convenu que certaines collectivités avaient, par le passé, manqué de prudence : investissements excessifs, frais de fonctionnement trop importants ont systématiquement fait l'objet de sa critique.

Sans mésestimer l'impact de ces débordements dans l'augmentation actuelle de la pression fiscale locale, votre Commission doit toutefois témoigner de la rigueur manifestée aujourd'hui par l'immense majorité des gestionnaires locaux.

Les causes de l'accroissement des impôts locaux résident donc ailleurs et la manière dont a été conçue la décentralisation n'en est pas la moindre.

Il est aujourd'hui le plus souvent admis que les transferts de compétence n'ont pas toujours été accompagnés de transferts de ressources corrélatifs suffisants : l'exemple du transfert des lycées et collèges est à cet égard le plus frappant et aussi le plus récent. La faiblesse de la dotation globale d'équipement apparaît également manifeste.

L'Etat actuel des finances publiques interdit, malheureusement, de résorber immédiatement ces insuffisances. Il convient également de noter d'excellentes orientations récemment adoptées : libération des tarifs locaux, volonté de réformer certains des mécanismes de la dotation globale de fonctionnement, dont le taux de progression en 1987 semble par ailleurs satisfaisant, notamment.

Toutefois, il importe d'avoir conscience que la pression fiscale des collectivités locales ne pourra se développer à un rythme plus limité qu'à certaines conditions : diminution du coût du crédit, solutions trouvées aux difficultés de la Caisse Nationale de Retraite des Agents des Collectivités Locales, par exemple.

Sous la réserve de ces observations générales, votre Rapporteur spécial, après avoir décrit l'évolution des crédits prévus pour 1987 du budget de l'Intérieur (collectivités locales et administration territoriale), étudiera l'état des finances locales (chapitre I) avant d'envisager les concours de l'Etat aux collectivités locales (chapitre II) et les conséquences financières des transferts de compétences (chapitre III).

INTRODUCTION

PRESENTATION DES CREDITS

- Les crédits alloués à l'administration territoriale, aux cultes d'Alsace-Lorraine et aux collectivités locales atteignent, dans le projet de budget pour 1987 du ministère de l'Intérieur, 27,564 milliards de francs contre 24,953 milliards de francs dans le budget voté de 1986. Ces crédits connaissent donc une progression de 10,4 % d'une année sur l'autre.

- Cette évolution d'ensemble, en apparence très satisfaisante, n'est guère significative; la progression des crédits est en effet une constante depuis l'intervention des lois de décentralisation, qui se traduisent chaque année par la globalisation de subventions spécifiques en dotation globale d'équipement ou l'intégration de dotations nouvelles dans la dotation générale de décentralisation.

A) LES CREDITS DE L'ACTION «ADMINISTRATION TERRITORIALE»

- Sous cette action sont retracées la dotation du corps préfectoral, les dépenses des préfectures et les crédits des tribunaux administratifs.

- Le montant total des crédits passe de 3,791 milliards de francs (budget voté de 1986) à 3,948 milliards de francs (projet de budget pour 1987), soit une progression de 4,1 %; pour l'essentiel, cette progression résulte de l'impact de la prise en charge par l'Etat des frais de fonctionnement des préfectures : les crédits de l'administration territoriale sont, par ailleurs, strictement mesurés

1. La prise en charge des frais de fonctionnement des préfectures par l'Etat résulte de la loi du 11 octobre 1985; préalablement à l'intervention de cette loi, certains personnels de statut départemental étaient mis gratuitement à disposition du représentant de l'Etat, et certains personnels de statut étatique mis gratuitement à la disposition du président du conseil général.

Depuis le 1er janvier 1986, ce système est appelé à s'éteindre progressivement; en 1986, le budget de l'Etat a été conduit à prendre en charge la totalité des dépenses de fonctionnement courant et d'équipement des préfetures et sous-préfetures, pour un montant de 1,475 milliard de francs, la dotation générale de décentralisation étant diminuée d'autant.

A compter du 1er janvier 1987, la prise en charge des dépenses de personnel devrait s'effectuer progressivement, en fonction de deux éléments :

- les options exercées par les personnels pour l'un ou l'autre statut (si, par exemple, un agent de statut départemental mis à la disposition du préfet opte pour le statut d'agent de l'Etat, il devra être rémunéré par le budget de l'Etat):

- les vacances d'emplois survenues (un emploi d'agent de statut départemental mis à la disposition du préfet est vacant: il doit être remplacé par un emploi d'agent rémunéré par le budget de l'Etat).

Dans le projet de budget pour 1987, ces règles impliquent un accroissement des crédits à hauteur de 140 millions de francs (création de 2.349 emplois au budget de l'Etat, avec suppression corrélative de 698 emplois, pris en charge par les départements). La dotation générale de décentralisation est, corrélativement, minorée de 140 millions de francs.

En outre, les crédits de fonctionnement pris en charge l'an passé font l'objet d'une actualisation de 67 millions de francs.

2. Les moyens de l'administration territoriale et des tribunaux administratifs régressent, hors transfert des frais de préfecture, de 0,9 %.

- Les crédits des tribunaux administratifs passent de 72 à 74 millions de francs, mais six emplois de conseiller sont supprimés.

- S'agissant du corps préfectoral, dont les crédits de rémunération atteignent 144 millions de francs, huit emplois de sous-préfet sont supprimés.

- Le cadre national des préfetures fait l'objet de 271 suppressions d'emplois.

B) L'ACTION «CULTES D'ALSACE-LORRAINE»

Les crédits de cette action passent de 211 millions de francs (budget voté de 1986) à 209 millions de francs (projet de budget pour 1987), en raison de la diminution des dépenses en capital (qui passent de 2 millions à 0,8 million, la rénovation du palais épiscopal de Metz devant s'achever).

C) L'ACTION «COLLECTIVITES LOCALES»

Les crédits de cette action s'élèvent, dans le projet de budget pour 1987, à 23,407 milliards de francs, contre 20,960 milliards de francs dans le budget voté de 1986. Ils connaissent donc une progression apparente de 11,6 %.

Cette masse de crédits se divise en :

- la dotation générale de décentralisation (12,708 milliards de francs);

- les diverses dotations d'équipement (6,751 milliards de francs);

- les subventions obligatoires aux collectivités locales (3,767 millions de francs);

- les subventions facultatives aux collectivités locales (450 millions de francs).

**RECAPITULATION DES CREDITS AFFECTES
AUX COLLECTIVITES LOCALES**

(en milliards de francs)

	Crédits votés pour 1986	Crédits prévus pour 1987	Evolution
Dotation générale de décentralisation	11,203	12,708	+ 13,4 % (hors ajustements et transferts : + 5,16 %)
Dotation globale d'équipement			
A.P.	4,242	4,476	+ 5,5 %
C.P.	4,011	4,357	+ 8,6 %
Dotation régionale d'équipement scolaire ...			
A.P.	2,020	2,131	+ 5,5 %
C.P.	0,855	1,606	+ 88 %
Dotation départementale d'équipement des collèges			
A.P.	0,999	1,054	+ 5,5 %
C.P.	0,428	0,728	+ 84 %
Compensation de l'exonération de l'impôt foncier	3,850	3,760	- 2,4 %
Subventions	0,642	0,450	- 30 %
TOTAL	20,989	23,669	+ 12,7 %

Parmi ces quatre éléments, seul le quatrième peut faire l'objet de modulations; l'évolution des trois autres dépend de facteurs exogènes (rythme de globalisation des subventions, transferts de compétences, taux d'actualisation fixé par la loi...) et n'est donc pas représentative de choix budgétaires.

1) La dotation générale de décentralisation (DGD)

● La DGD s'élèverait, en 1987, à **12,708 milliards de francs**, soit une progression apparente de 13,4 %. Cette somme est destinée aux départements (9,426 milliards de francs), aux régions (2,324 milliards de francs), aux communes (863 millions de francs) et à la région Corse (93 millions de francs).

● Cette progression de 1,504 milliard de francs résulte :

- d'ajustements aux besoins (185 millions de francs);
- de mesures de transfert (685 millions de francs);
- de l'actualisation (634 millions de francs).

a) Les ajustements aux besoins sont le fruit de constatations de la Commission consultative d'évaluation des charges, qui détermine les « manques à gagner » subis par les collectivités locales.

- L'ajustement le plus important concerne le transfert de ressources afférent aux **établissements d'enseignement sous contrat (+ 100 millions de francs**, ce qui constitue la reconduction d'une mesure déjà prévue par le collectif de l'été 1986); cet ajustement devrait permettre le **respect de la parité du forfait d'externat** entre l'enseignement privé et l'enseignement public. Le chiffre de 100 millions de francs n'est d'ailleurs pour l'instant qu'évaluatif, l'inventaire des besoins n'étant pas achevé et sera sans doute majoré, tant au titre de 1986 (collectif de fin d'année), qu'au titre de 1987.

- Il faut, en outre, mentionner un crédit de 66 millions de francs, destiné à assurer la **compensation intégrale** des charges résultant, pour les départements, du **transfert de compétences en matière d'aide sociale**. Ce transfert a donné lieu à des attributions de DGD et à un transfert de fiscalité (« vignette », taxe spéciale sur les voitures de plus de 16 chevaux et droits de mutation à titre onéreux).

Or, la taxe spéciale a été supprimée pour non conformité au traité de Rome; par ailleurs, la compensation par les droits de mutation a été déterminée sur la base du produit de ceux-ci en 1983, qui avait été exceptionnel pour certains départements, d'où une perte de ressources lors des années normales.

Ces deux pertes de ressources donnent lieu à une **attribution de DGD supplémentaire de 66 millions de francs**.

- Enfin, le transfert des lycées et collèges occasionne un ajustement de 22,9 millions de francs, en raison de la non- prise en compte, lors du transfert de ressources, de certaines dépenses afférentes au chauffage des bâtiments.

b) L'actualisation est fonction du taux de progression de la dotation globale de fonctionnement (+ 5,16 %) et se monte à 634 millions de francs.

c) **Les diverses mesures de transfert** sont extrêmement complexes et se traduisent par des majorations et des minorations de la DGD.

- Principaux transferts aboutissant à une majoration de la DGD :

. charges de cotisations **d'assurance personnelle**, en provenance du budget des affaires sociales (+ 469 millions),

. prise en charge directe par les départements, dans le cadre de la **partition des directions départementales des affaires sanitaires et sociales**, des dépenses de fonctionnement de celles-ci, qui faisaient préalablement l'objet de subventions du ministère des Affaires sociales (+ 721 millions de francs),

. transfert de ressources afférentes aux bibliothèques municipales (+ 36 millions de francs).

- Principaux transferts aboutissant à une minoration de la DGD :

. prise en charge directe par l'Etat des dépenses de **personnel des préfectures**, cf : ci-dessus (- 140 millions de francs),

. prise en charge directe par l'Etat de certaines dépenses de **fonctionnement des directions départementales des affaires sanitaires et sociales**, dans le cadre de la partition de celles-ci (- 344 millions de francs),

. prise en charge par l'Etat de la **lutte anti-vectorielle** dans les DOM et en Corse (- 33 millions de francs); ce transfert pourrait ne pas se réaliser, car quoique prévu au budget, aucun texte ne l'autorise pour l'instant.

2) Les dotations d'équipement

Ces dotations se montent, en autorisations de programme, à 7,661 milliards de francs et, en crédits de paiement, à 6,751 milliards de francs.

a) La dotation globale d'équipement s'élève à 4,357 milliards de francs en crédits de paiement, soit une progression de 8,6 %, imputable à raison de 5,5 % à l'actualisation et à concurrence de 3,1 % à la poursuite de la globalisation des subventions; celle-ci est d'ailleurs quasiment achevée, comme en témoigne le taux de couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement, qui atteint 97,3 %.

La dotation se répartira en 1987 entre les départements, à concurrence de 1,723 milliard de francs et les communes, à hauteur de 2,633 milliards de francs.

b) Les dotations régionale d'équipement scolaires et départementale d'équipement des collèges progressent fortement en crédits de paiement (+ 88 % pour la première, + 84 % pour la deuxième) et le taux de couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement s'améliore nettement pour atteindre 79 % pour la D.R.E.S. et 74 % pour la D.D.E.C. Ce dernier point s'explique par la « montée en puissance » de la globalisation des subventions et démontre, en outre, que la progression de ces dotations n'implique aucune « mise à niveau » (sur le principe de laquelle la Commission d'évaluation des charges devrait se prononcer en décembre). Alors que l'état des lycées et collèges dont la charge a été transférée aux régions et départements est, le plus souvent, fort peu satisfaisant, il convient de rappeler que les départements ont généralement mis à la disposition de l'Etat des préfectures et sous-préfectures en parfait état.

3) Les subventions spécifiques

Ces subventions se répartissent entre dépenses obligatoires et facultatives.

- **Les subventions obligatoires** passent de 3,851 milliards de francs en 1986 à 3,761 milliards de francs prévus pour 1987; cette diminution s'explique uniquement par la réduction de 90 millions de francs de la compensation d'exonération de l'impôt foncier, qui occupe d'ailleurs la quasi totalité du chapitre (3,760 milliards de francs); cette réduction de 90 millions procède d'un simple constat de minoration du coût de l'exonération.

- **Les subventions facultatives** diminuent fortement, passant de 642 à 450 millions de francs, soit une régression de 30 %.

- Les subventions de fonctionnement se montent à 427 millions, contre 620 millions en 1986. Pour l'essentiel, cette minoration découle de la réduction de la participation de l'Etat au financement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (1).

- Les subventions d'équipement restent stables (22 millions); elles figurent, pour l'essentiel, au chapitre 67-51, article 10 : «subventions pour travaux divers d'intérêt local».

(1) Cette mesure fait l'objet d'une analyse détaillée dans le rapport de notre collègue Joseph Raybaud.

CHAPITRE PREMIER

LES FINANCES LOCALES : PROBLEMES ACTUELS

La signification des concours de l'Etat aux collectivités locales ne peut être correctement appréhendée qu'au regard de l'évolution des besoins des collectivités locales tels qu'ils ressortent de leur situation financière.

Aussi, votre Rapporteur spécial évoquera-t-il tout d'abord les principaux problèmes que semble susciter l'état actuel des finances locales.

A cet effet, il décrira en premier lieu **l'évolution des dépenses et des ressources des collectivités locales** telle qu'elle a pu être constatée pour 1984 et 1985 et telle qu'elle semble prévisible pour 1986 (I).

En 1987, ces résultats pourraient connaître une sensible dégradation en raison des difficultés - en partie provoquées par les pouvoirs publics - que rencontre aujourd'hui la **Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales** (II).

Ces difficultés pourraient en effet aggraver la **pression fiscale locale**, qui connaît un taux d'évolution en diminution, mais encore sans doute excessif (pour des motifs qui ne ressortent pas, le plus souvent, des décisions prises par les élus locaux); cette pression fiscale échappe d'ailleurs de plus en plus à la maîtrise des gestionnaires locaux, en raison de **l'importance des allègements d'impôts locaux décidés et compensés par l'Etat** (III).

L'importance des charges de la dette et le **niveau toujours élevé des taux d'intérêt** constituent, par ailleurs, l'un des facteurs de l'élévation des impôts locaux; il importe donc d'évoquer les moyens qui pourraient permettre une décade des taux d'intérêt du crédit aux collectivités locales (IV) ainsi que les **perspectives offertes par la libération**, qui devrait prochainement intervenir, **du prix des services publics locaux**, susceptible de déboucher sur une limitation des charges supportées par le contribuable local (V).

I. EVOLUTION DES BUDGETS LOCAUX EN 1984, 1985 ET 1986

A. LES RESULTATS POUR 1984 ET 1985

L'appréhension exacte de l'évolution des budgets locaux est difficile; les seules statistiques exactes sont celles de la direction de la comptabilité publique, qui ne sont disponibles qu'avec plusieurs exercices de retard.

Les informations les plus récentes sont collectées par la direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur et la Caisse des dépôts et consignations; ces informations ne peuvent être exploitées qu'avec prudence, dans la mesure où elles reposent, le plus souvent, sur des extrapolations : les budgets des collectivités locales ne sont connus qu'avec retard; ceci vaut pour les budgets primitifs et, « a fortiori », pour les budgets supplémentaires. En outre, la masse considérable des informations à traiter pour les communes ne permet de procéder que par sondage.

Ces précautions méthodologiques étant prises, votre Rapporteur spécial présentera les principaux résultats des exercices 1984 et 1985, globalement puis pour chaque type de collectivité locale.

1) Résultats globaux

● Les dépenses des collectivités locales ont évolué, ces deux dernières années, comme suit :

(En milliards de francs)

	1984	1985	Evolution
Communes (et leurs groupements)	225,5	241,3	+ 7 %
Départements	109,5	116,8	+ 6,6 %
Régions	14,9	16,8	+ 12,7 %
TOTAL	349,9	374,9	+ 7,1 %

○ Par poste, les évolutions ont été les suivantes :

(En milliards de francs)

	1984	1985	Evolution
Fonctionnement	241,7	259,8	+ 7,5 %
dont :			
- personnel	75,9	81,2	+ 6,9 %
- transferts	92,9	110,1	+ 7,7 %
- intérêts dette	24,5	28,6	+ 16,7 %
Investissements	108,2	115,2	+ 6,4 %
TOTAL	349,9	374,9	+ 7,1 %

● Les ressources ont connu les modifications suivantes :

(En milliards de francs)

	1984	1985	Evolution
Recettes fiscales	151,8	170	+ 12,6 %
Transferts de l'Etat	131,7	140,7	+ 6,8 %
Emprunts	44,1	44,2	0 %
Autres	35,6	35,8	+ 0,5 %
TOTAL	367,2	390,7	+ 7,6 %

● Eléments d'interprétation

- Deux éléments apparaissent particulièrement marquants : la **progression, toujours forte en 1985, des ressources fiscales** et la croissance du poste **intérêts de la dette**. Un troisième point est le **corollaire** de deux autres : la **stagnation des ressources d'emprunt**; face à la cherté du crédit et à la charge persistante des emprunts anciennement contractés, les collectivités locales n'ont d'autre solution que d'augmenter leur pression fiscale.

- L'évolution globale des **ressources transférées par l'Etat** n'est pas défavorable; toutefois, comme votre Rapporteur spécial aura l'occasion de le démontrer ultérieurement, ces ressources pèchent, dans certains domaines, par leur insuffisance : il en va ainsi pour la compensation des charges transférées et pour les subventions d'équipement allouées aux petites communes. Cette **insuffisance relative constitue un facteur d'accroissement de la pression fiscale locale**.

- Parmi les différents types de collectivités, la région connaît toujours une forte progression de ses dépenses. Cette évolution procède en grande partie des transferts de charge, mais il est permis de s'interroger sur l'opportunité de laisser ainsi se constituer un nouvel échelon de gestion administrative.

- En dépit des incidences de la décentralisation, le taux d'évolution de la pression fiscale des collectivités locales s'est ralenti; il s'établissait en effet à + 13 % en 1983 et + 16,6 % en 1984.

En outre, le taux d'évolution de cette pression fiscale en 1985 par rapport à 1984 (+ 12,6 %) est fortement altéré par la prise en compte des ressources transférées. Hors transfert, la progression n'est que de 8,9 %.

2) Dépenses et ressources des communes et groupements de communes

● Les dépenses des communes et de leurs groupements ont évolué comme suit :

(En milliards de francs)

	1984	1985	Evolution
Fonctionnement	153,5	165,8	+ 8 %
dont :			
. personnel	64,5	68,6	+ 6,4 %
. transferts	34,3	37	+ 7,9 %
. intérêts dette	17,9	20,4	+ 14 %
Investissement	72	75,5	+ 5 %
dont :			
. remboursements d'emprunt	11,8	12,8	+ 8,4 %
TOTAL	225,5	241,3	+ 7 %

● Les ressources ont, par ailleurs, connu les modifications suivantes :

(En milliards de francs)

	1984	1985	Evolution
Recettes fiscales	92,2	103,2	+ 11,9 %
Transferts de l'Etat	81	86,5	+ 6,7 %
Emprunts	30,1	29,7	- 1,4 %
Autres (recettes tarifaires notamment)	28,8	31,2	+ 8,3 %
TOTAL	232,1	250,6	+ 8 %

● La situation des communes reflète celle de l'ensemble des collectivités locales; toutefois, **la raréfaction des ressources d'emprunt est ici particulièrement marquée, puisque l'évolution de ces ressources est, en 1985, négative.** Par ailleurs, l'excédent des ressources sur les charges s'explique, pour partie, par l'absence d'homogénéité des statistiques et par l'augmentation du fonds de roulement pour le solde.

3) Dépenses et ressources des départements

● L'évolution des dépenses s'établit comme suit :

(En milliards de francs)

	1984	1985	Evolution
Fonctionnement	82,3	86,9	+ 5,6 %
dont :			
personnel	11,1	12,2	+ 10 %
transferts	55	58,9	+ 7 %
intérêts dette	5,7	7	+ 22 %
Investissement	27,2	29,9	+ 10 %
dont :			
remboursements d'emprunt	4,8	5,6	+ 16,7 %
TOTAL	109,5	116,8	+ 7 %

● L'évolution des ressources est la suivante :

(En milliards de francs)

	1984	1985	Evolution
Recettes fiscales	50,7	59,9	+ 12 %
Transferts de l'Etat	46,1	50,1	+ 8,6 %
Emprunts	11,4	11,6	+ 1,7 %
Autres (ressources tarifaires...)	5,4	5,4	-
TOTAL	113,6	127,1	+ 11,7 %

● Les départements semblent, mieux que les autres types de collectivité, maîtriser l'évolution de leur pression fiscale; l'augmentation constatée en 1985 résulte, en effet, en grande partie de transferts de ressources corrétatifs aux transferts de compétence. La **relativement faible évolution des dépenses de transfert** (aide sociale, notamment) démontre que la décentralisation peut, en outre, aboutir à la minoration des charges publiques, par une meilleure gestion, même si l'insuffisance de la compensation financière lors de transferts de compétences «à hauts risques» risque d'entraîner, les premières années, une hausse de la pression fiscale. Enfin, plus encore que les communes, les départements subissent le poids des charges de la dette antérieurement contractée.

4) Dépenses et ressources des régions

● Les dépenses des régions évoluent comme suit :

(En milliards de francs)

	1984	1985	Evolution
Fonctionnement	5,9	7,1	+ 19,4 %
dont :			
- personnel	0,3	0,4	+ 33 %
- transferts	3,6	4,2	+ 16,6 %
- intérêts	1,1	1,2	+ 20 %
Investissement	9	9,8	+ 8,8 %
TOTAL	14,9	16,9	+ 12,3 %

● Leurs ressources connaissent, par ailleurs, les modifications suivantes :

(En milliards de francs)

	1984	1985	Evolution
Ressources fiscales	8,9	10	+ 12,3 %
Transferts de l'Etat	3,6	4,1	+ 13,8 %
Emprunts	2,6	2,9	+ 11,5 %
Autres	2,6	2,3	-
TOTAL	17,4	19,3	+ 10,3 %

● Les régions connaissent une forte augmentation tant de leurs dépenses que de leurs ressources; cette progression résulte notamment du transfert de la formation professionnelle, qui continue à avoir un certain impact en 1985; votre Rapporteur spécial doit, toutefois, signaler une évolution quelque peu inquiétante : la part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales des régions a tendance à régresser (57,9 % en 1985 contre 60 % en 1984). La constitution d'un quatrième échelon de gestion administrative paraît donc s'amorcer.

B. LES PRINCIPALES PREVISIONS POUR 1986

● On ne dispose, pour l'instant, que de données fragmentaires sur l'état des finances locales en 1986. Pour l'essentiel, ces données figurent dans la note de conjoncture établie par les experts de la Direction du développement local de la Caisse des dépôts et consignations, dont votre Rapporteur spécial résumera ci-dessous les principaux éléments.

La présentation retenue par la Caisse des dépôts fait référence à la notion « d'administrations publiques locales » (APUL) qui est plus vaste que celle de collectivités locales « stricto sensu »; ce concept d'APUL, également employé en comptabilité nationale, comprend les collectivités territoriales mais aussi certains établissements publics locaux ainsi que les organismes consulaires (chambres de commerce, des métiers...). Aussi les chiffres fournis sont-ils nettement plus importants que le total des dépenses des collectivités locales.

Sous cette réserve, les tendances relevées par le Compte des administrations publiques locales prévu pour 1986 peuvent être estimées valables pour les collectivités locales.

● Ce compte simplifié des administrations publiques locales s'établirait comme suit :

(en milliards de francs)

Ressources			Emplois		
	Montant en 1986	Evolution/ 1985		Montant en 1986	Evolution/ 1985
Fonctionnement			Fonctionnement		
- Fiscalité	213 (1)	+ 9,9 %	- Frais de personnel	106,1	+ 6,1 %
- Concours de l'Etat	96,8(1)	+ 5,1 %	- Prestations sociales	41,1	+ 4,8 %
- Recettes tarifaires	49,2	+ 6,9 %	- Intérêts des emprunts	44,1	+ 11 %
- Autres	30,3	+ 7 %	- Autres	41,9	+ 14 %(2)
Sous-total	389,3	+ 8,1 %	Sous-total	307,9	+ 7,5 %
Investissement			Investissement		
- Epargne brute	81,5	+ 10,4 %	- Equipement	106	+ 5,1 %
- Concours de l'Etat	23,5	+ 9 %	- Remboursements d'emprunts	23,6	+ 12,4 %
- Emprunts	57	+ 0,7 %	- Autres	35,1	+ 7,1 %
- Autres	2,7	+ 1 %	Sous-total	164,7	+ 6,5 %
Sous-total (hors épargne brute)	83,2	+ 2,9 %			
TOTAL GENERAL	472,6	+ 7,1 %	TOTAL GENERAL	472,6	+ 7,1 %

(1) Les compensations d'allègements d'impôts sont ici recensées dans les recettes fiscales. Ceci explique que le total des concours ne soit que de 120,3 milliards de francs (fonctionnement + équipement).

(2) Affecté par les transferts de compétence, en matière d'éducation et de culture pour l'essentiel.

● **Les tendances décelables pour l'année 1986 semblent corroborer pleinement les évolutions constatées pour 1984 et 1985; en effet :**

- la progression des **recettes fiscales** s'établit à un taux toujours élevé (+ 9,9 % par rapport à 1985); néanmoins, ce taux continue à diminuer;

- le **montant des emprunts** reste stagnant (57 milliards en 1986 contre 56 milliards l'année précédente); cet élément démontre la volonté des collectivités locales de **poursuivre la limitation de leur endettement**;

- les **frais de personnel** et les **transferts** (prestations sociales) évoluent à un **rythme modéré** si l'on prend en compte l'impact des transferts de compétences sur les frais de personnel en 1986. **En 1987, les difficultés de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales** pourraient toutefois remettre en cause cette modération des frais de personnel;

- les **investissements** semblent devoir s'accroître de 6 %, pour atteindre 164 milliards; le volume des emprunts contractés restant stable, cet accroissement implique nécessairement une **augmentation de l'autofinancement** (qui passerait à près de 50 % des ressources d'investissement) qui se répercute sur le taux de progression des impôts locaux. Pour les petites communes rurales, toutefois, une telle majoration de l'autofinancement est difficile; dès lors, face à la cherté du crédit et à la faiblesse de la dotation globale d'équipement, l'investissement net de celles-ci risque de se tarir;

- les **remboursements d'emprunts** antérieurement contractés et les **intérêts de la dette** sont les deux postes qui connaissent la **plus forte progression** (respectivement : + 11 % et + 12,4 %); ces deux points constituent la conséquence logique des évolutions mentionnées ci-dessus.

● **Certaines estimations sur l'évolution des dépenses des différents types de collectivités locales peuvent également être mentionnées.**

- Les dépenses des **régions** s'établiraient à **21,7 milliards de francs**, soit une progression de 30 %; cette progression résulte essentiellement du transfert de la charge des lycées.

- Les dépenses des **départements** s'élèveraient à **130,4 milliards de francs**, soit une augmentation de 8 %.

- Les dépenses des **communes et groupements de communes**, se monteraient à environ **257 milliards de francs**, soit une progression plutôt modérée de 6,5 %.

II - UNE MENACE POUR L'EQUILIBRE DES BUDGETS LOCAUX : LES DIFFICULTES DE LA C.N.R.A.C.L.

La Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales a été créée en 1965; elle assure la gestion d'un régime spécial de retraite, celui des agents des collectivités locales et des hôpitaux. Les collectivités locales et les établissements hospitaliers contribuent à peu près pour moitié à ses dépenses et à ses ressources (48 % des assurés sont agents des hôpitaux, 52 % agents des collectivités locales).

Jusqu'à l'exercice 1984, la situation financière de cette caisse fut prospère: résultats excédentaires, en dépit de cotisations d'un taux exceptionnellement bas, réserves importantes.

A compter de 1985, cette situation s'est dégradée, les perspectives pour 1987 et 1988 étant catastrophiques. **Cette évolution constitue une véritable menace pour l'équilibre des budgets des collectivités locales. Elle est, principalement, imputable à des décisions politiques et non à la détérioration des équilibres internes du régime.**

Votre rapporteur spécial examinera dans un premier temps les causes de cette dégradation (A), avant de tenter d'en mesurer les conséquences et d'en déterminer les remèdes (B).

A. CAUSES ET SYMPTOMES D'UNE DETERIORATION

1) Les causes

Les difficultés de la C.N.R.A.C.L. tiennent aux trois causes suivantes (par ordre d'importance croissante):

- . une relative **dégradation du rapport actifs-retraités**,
- . en dépit de laquelle les **taux de cotisation** ont été, ces dernières années, **abaissés**,
- . ce qui a entraîné l'apparition d'un déficit malgré lequel une **véritable ponction** a été instaurée sous la dénomination technique de «**surcompensation entre régimes spéciaux de salariés**».

a) **Le rapport actifs/retraités**, qui s'établissait à 4,3 en 1985, est tombé à 4,1 en 1986 et sera de 3,7 en 1987. Les prévisions pour 1989 sont comprises entre 3,4 (hypothèse favorable) et 3,1 (hypothèse pessimiste).

Evolution du nombre d'actifs et de pensionnés :

	Actifs	Pensionnés	Rapport
1985.....	1.324.500	308.000	4,3
1986.....	1.326.000	324.000	4,1
1987.....	1.313.000	355.000	3,7

Il convient de noter que la situation démographique de la C.N.R.A.C.L. reste, en dépit de cette détérioration, relativement favorable au regard de celle des autres régimes spéciaux de salariés; la C.N.R.A.C.L. verse des pensions à 11 % de l'ensemble des retraités de plus de 60 ans des régimes spéciaux, alors qu'elle perçoit des cotisations de 30 % de l'ensemble des cotisants à ces régimes.

b) **L'abaissement des taux des cotisations employeurs** a été décidé en 1980, afin d'aider les hôpitaux à faire face à leurs difficultés financières; les perspectives démographiques du régime n'ont donc pas été prises en compte dans la fixation du taux des cotisations.

En 1979, le **taux global des cotisations (employeurs + salariés)** avait atteint **24 %** de la masse salariale.

Depuis 1980, année où le **taux des cotisations employeurs** a été abaissé à **12 %**, (soit un **taux global de 19 %**), de nouvelles diminutions ont été décidées, après une légère hausse en 1982 (taux de cotisations employeurs fixé à 12,5 %) :

- 1983 : baisse de 1,7 point (taux employeurs : 10,8 %)
- 1984 : baisse de 0,6 point (taux employeurs : 10,2 %).

Depuis 1984, seule une légère augmentation du taux des cotisations des salariés a été décidée (**taux des cotisations salariés porté à 7,7 % à compter du 1er août 1986**).

Il convient d'observer que cette politique de baisse des taux, si elle n'a, naturellement, pas desservi les collectivités locales, a eu pour principale motivation l'allègement des charges des hôpitaux et donc de la sécurité sociale.

Il est donc quelque peu inconvenant de répondre aux légitimes inquiétudes qu'inspire la situation de la caisse aux élus locaux en invoquant l'inconséquence qu'aurait représenté la diminution des taux des cotisations; les gestionnaires locaux auraient, sans nul doute, préféré le maintien de taux élevés plutôt que d'être confrontés à la perspective d'une hausse brutale de la pression fiscale locale que semble impliquer la situation actuelle du régime.

Ce raisonnement vaut d'autant plus que cette hausse brutale résulterait, pour une forte part, de l'assujettissement de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales à diverses mesures de compensation entre régimes de sécurité sociale.

c) l'incidence des mécanismes de compensation a en effet été décisive sur la détérioration des équilibres de la caisse.

. La **compensation démographique généralisée** entre régimes de sécurité sociale, instaurée en 1974, **échappe, bien entendu, à toute critique** : il s'agit d'un dispositif garantissant une certaine solidarité entre les différentes catégories d'assurés, dont l'inspiration est légitime, mais dont le coût s'élève néanmoins à 4,3 milliards de francs en 1986 pour la C.N.R.A.C.L. et est appelé à atteindre 5 milliards de francs en 1987.

. Le mécanisme de **surcompensation entre régimes spéciaux de salariés** procède, en revanche, d'une **démarche, semble-t-il, condamnable**.

Ce mécanisme a été mis en place par **l'article 78 de la loi de finances pour 1986**; sa finalité est d'instaurer un dispositif de transfert entre régimes spéciaux de salariés à rapport démographique favorable (C.N.R.A.C.L., pour l'essentiel et, dans une moindre mesure, Gaz de France et régime des fonctionnaires de l'Etat) et autres régimes spéciaux (S.N.C.F., marins, mines...).

« De facto », le but de ce dispositif est de **substituer la C.N.R.A.C.L. -donc les collectivités locales- à l'Etat dans son action de solidarité en faveur des régimes de vieillesse fortement déficitaires**. Autant la solidarité

entre l'ensemble des assurés paraît logique, autant la « surcompensation » semble une mesure de circonstance, à motivation purement financière, qui ne vise, en fait, qu'un seul régime. Les lignes du budget de l'Etat qui subventionnent les régimes spéciaux déficitaires ont, il ne faut pas l'oublier, été fortement majorées dans le budget de 1986.

La surcompensation a, en outre, été rétroactivement instaurée à compter du 1er janvier 1985; son coût, pour la C.N.R.A.C.L. s'est élevé :

- . au titre de 1985, à 3,563 milliards de francs,
- . en 1986, à 3,960 milliards de francs,
- . pour 1987, les prévisions font état de 4,5 milliards de francs.

2) Les symptômes du mal

Le tableau ci-après fait ressortir l'évolution des ressources et des emplois de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales. Il convient de noter que les prévisions, pour 1987, sont établies s'agissant des ressources, à **règlementation constante**, c'est-à-dire **sans tenir compte des inévitables augmentations de cotisations** qui seront décidées pour cet exercice.

(en millions de francs)

	1985	1986	1987 (prévisions)
RESSOURCES			
Cotisations	16.399	17.272	17.338
Produits financiers	1.944	971	0
Autres produits	2.059	1.535	1.563
Total des ressources	20.402	19.779	18.901
EMPLOIS (avant compensations)			
Pensions	16.067	18.075	19.668
Autres	1.249	761	1.120
Total avant toute compensation	17.316	18.836	20.788
Compensation généralisée	4.308	4.287	4.992
Surcompensation entre régimes spéciaux	3.563	3.960	4.500
RESULTATS			
avant toute compensation	+ 3.086	+ 942	- 1.887
après compensation généralisée	- 1.222	- 3.345	- 6.879
après surcompensation (résultat final)	- 4.785	- 7.305	- 11.379

De ce tableau ressortent les éléments suivants :

. La dégradation de la situation démographique se traduit, à partir de 1987, par l'apparition d'un déficit, avant toute compensation;

. après impact de la compensation généralisée, ce déficit atteint des proportions inquiétantes : - 1,2 milliard en 1985, - 3,3 milliards en 1986, - 6,8 milliards prévus pour 1987. Ainsi, **l'instauration de la surcompensation est intervenue alors que la situation financière du régime était déjà fortement détériorée;**

. **L'impact de la surcompensation transforme la détérioration en véritable désastre; le déficit total devrait s'élever, à cotisations constantes, à 11,3 milliards de francs en 1987, soit 60 % du total des ressources !**

. Il faut, en outre, mentionner que la C.N.R.A.C.L. ne disposera plus, en 1987, d'aucun produit financier; la première des conséquences de la détérioration de la situation que votre rapporteur spécial doit maintenant évoquer, est en effet **la totale disparition des réserves de la caisse...**

B. CONSEQUENCES DE LA DETERIORATION

1) Les remèdes proposés

● La C.N.R.A.C.L., confrontée au déficit depuis 1984 a pu, à ce jour, le financer **grâce à l'importance de ses réserves accumulées les années précédentes.**

- Au 1er janvier 1985, les réserves s'élevaient à 15,2 milliards de francs; ces fonds, placés auprès de divers réseaux financiers, généraient des produits financiers d'un montant de 2,1 milliards de francs en 1984;

- au 1er janvier 1986, les réserves sont passées à 10,4 milliards de francs; les produits financiers prévus pour 1986 devaient de ce fait, baisser fortement cette année (environ 0,9 milliard de francs);

- au 1er janvier 1987, les réserves se monteront à 3,1 milliards de francs, à confronter à un déficit prévisionnel de 11,3 milliards de francs; bien entendu, les produits financiers auront totalement disparu en 1987.

La C.N.R.A.C.L. est donc au bord de la cessation de paiement.

● Quelles sont les solutions proposées ?

Selon les différentes déclarations gouvernementales, la hausse des cotisations employeurs seraient, en 1987, « limitée » à 6 points. Les taux passeraient donc de 10,2 % de l'assiette salariale à 16,2 % au titre de l'exercice prochain. L'augmentation subie par les collectivités locales sur ce poste serait donc de 60 %. En moyenne, le coût de chaque agent local en serait accru de 5.000 francs environ en 1987.

Cette hausse des cotisations devrait procurer une ressource égale à environ 5,8 milliards de francs à la caisse (un point de cotisation rapporte approximativement 970 millions de francs).

Conjuguée à la liquidation des dernières réserves, cette mesure ramènerait à environ trois milliards de francs le besoin de financement de la C.N.R.A.C.L. au titre de 1987.

Ce besoin de financement serait couvert par l'emprunt et, notamment, par des avances de la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales.

Ce plan laisse, en réalité, presque entières les inquiétudes des élus locaux.

2) Les conséquences des remèdes

Avant d'envisager toute réflexion d'ordre prospectif, votre rapporteur spécial doit porter un jugement sévère sur l'inconséquence du précédent gouvernement, entièrement responsable de la gravité actuelle de la situation.

La création du dispositif de surcompensation entre régimes spéciaux de salariés relevait en effet de ces multiples artifices déployés ces dernières années pour colmater les différentes brèches ouvertes dans l'équilibre des finances publiques; l'actuel gouvernement, confronté à l'impératif du rétablissement de ces équilibres subit donc une situation où le choix se situe entre une augmentation de la pression fiscale locale, désastreuse sur le plan de la stabilisation des prélèvements obligatoires et pour la perception, par nos concitoyens, de la décentralisation et une aggravation du déficit budgétaire qui résulterait de la prise en charge par l'Etat, logique d'un point de vue strictement théorique, du besoin de financement des régimes spéciaux déséquilibrés, qui compromettrait les efforts de redressement des finances de l'Etat, que votre Commission des Finances juge primordiaux.

Face à cet insoluble dilemme, votre rapporteur spécial ne peut qu'effectuer quelques constatations :

- la C.N.R.A.C.L. n'aura, en 1987, plus aucune réserve, ce qui est malsain pour un régime d'assurance;

- la hausse des cotisations n'a pas été décidée lors de l'année 1986, afin de ne pas perturber l'exécution des budgets locaux, et il faut s'en féliciter;

- une hausse de six points des cotisations correspond, il est vrai, au seul besoin de financement supplémentaire suscité par la détérioration du rapport actifs-retraités et par l'impact de la compensation démographique généralisée;

- mais à compter de 1988, la C.N.R.A.C.L. n'ayant plus de réserves, c'est un nouveau besoin de financement, s'élevant à environ 6 milliards de francs, qui risque d'apparaître, en tenant compte bien entendu de la reconduction de la hausse de six points déjà intervenue;

- dès 1987, une augmentation de 60 % des cotisations employeurs implique, selon les estimations gouvernementales, un accroissement de 2 % du montant des impôts locaux en moyenne, avec bien entendu des écarts importants d'une collectivité à l'autre. La charge nouvelle infligée aux collectivités locales s'élèvera à environ 3 milliards de francs (52 % des cotisants de la caisse), soit plus des deux-tiers du montant total de la dotation globale d'équipement !

- à compter de 1988, la charge des collectivités locales, relativement à celle des hôpitaux, risque de s'aggraver; selon les informations fournies à votre rapporteur spécial par le ministère de l'Intérieur (réponses au questionnaire budgétaire), les effectifs cotisants des établissements hospitaliers devraient décroître ces prochaines années.

- Les solutions possible pour l'avenir pourraient être les suivantes :

. suppression de la surcompensation à compter du 1er janvier 1987 ou, pour ne pas détériorer l'équilibre du budget de l'Etat, du 1er janvier 1988; même si la hausse des cotisations de 1987 ne prend pas en compte la surcompensation, il convient de ne pas oublier que celle-ci est financée grâce aux réserves de la caisse;

. dispositif d'avances sans intérêt de la C.A.E.C.L. à la C.N.R.A.C.L.; comme l'a souligné notre collègue M. le président Descours Desacres, il serait immoral que la C.A.E.C.L. consentit des avances portant intérêt à la C.N.R.A.C.L. alors que son éventuelle privatisation aboutirait au prélèvement de 45 % de ses bénéfices par l'Etat !

. **dispositif d'avances sans intérêt aux collectivités locales**, leur permettant de limiter la hausse de la fiscalité locale impliquée par la hausse des cotisations employeurs; il ne faut pas oublier qu'en consentant des avances directes à la C.N.R.A.C.L., la C.A.E.C.L. aiderait par là-même les hôpitaux dont la situation financière -et démographique- est en partie responsable des difficultés actuelles auxquelles sont confrontés les élus locaux; or, **la C.A.E.C.L. est un établissement conçu pour le financement des collectivités locales** et non de la sécurité sociale.

III - LA FISCALITE LOCALE : DE L'AUGMENTATION A LA PERTE D'AUTONOMIE

L'étude de l'évolution des recettes fiscales des collectivités locales ne peut s'effectuer sans qu'aient été, au préalable, prises diverses précautions d'ordre méthodologique.

Le montant des recettes perçues par les collectivités locales peut, en premier lieu, être présenté en tenant compte ou non des impôts transférés par l'Etat afin de compenser les charges nouvelles conférées aux collectivités locales par les lois de décentralisation; la prise en considération de ces transferts de fiscalité aboutit à une hausse brutale de la pression fiscale imputable aux collectivités locales à compter de 1984, qui n'est nullement significative.

En second lieu, le montant des recettes fiscales des collectivités locales peut être appréhendé hors compensation des différents allègements d'impôts locaux prévus par la loi (le montant considéré est alors celui de la fiscalité imputable aux collectivités locales et effectivement supporté par les contribuables) ou compensation comprise (le montant considéré est alors celui de la fiscalité effectivement perçue par les collectivités locales).

Enfin, certaines statistiques incluent dans le montant des recettes fiscales des collectivités locales l'ensemble des prélèvements sur recettes fiscales de l'Etat et donc la dotation globale de fonctionnement; cette approche, qui est celle de la comptabilité nationale, ne doit pas être retenue, même si la dotation globale de fonctionnement a pris la suite d'une imposition locale (la taxe locale sur le chiffre d'affaire): en effet, l'évolution de la D.G.F. est aujourd'hui totalement indépendante des décisions prises par les élus locaux. En outre, le compte des administrations publiques locales de la comptabilité nationale comprend les organismes consulaires et recense donc la fiscalité qui leur est imputable.

Sous la réserve de ces observations préliminaires, votre rapporteur spécial présentera les quelques lignes de force qui lui paraissent décelables dans l'évolution de la fiscalité locale; un premier constat s'impose: celui de l'augmentation de cette fiscalité, dont les motifs ont déjà été largement expliqués (A); les conséquences de cette augmentation peuvent, en outre, être envisagées pour chacun des impôts locaux, ce qui conduit à évoquer le

difficile problème de la révision des bases d'imposition et les différents allègements d'impôts consentis et compensés par l'Etat (B); La perte d'autonomie que risque d'entraîner, pour les collectivités locales, l'accroissement de ces compensations doit, enfin, être soulignée, de même que les imperfections du dispositif retenu pour compenser, en 1987, l'allègement de 16 % des bases d'imposition de la taxe professionnelle (C).

A. L'AUGMENTATION DE LA PRESSION FISCALE LOCALE

1) Approche hors transferts liés aux transferts de compétence

En exceptant les transferts de fiscalité corrélatifs aux transferts de compétence, ainsi que les prélèvements sur ressources fiscales étatiques (DGF, FCTVA, compensation des allègements d'impôts), l'évolution de la pression fiscale des collectivités locales s'établit comme suit :

(en milliards de francs)

	1982	1983	1984	1985
Communes et leurs groupements	74,9	83,8	98	107
Départements	29,1	33	38,1	41,1
Régions	4,3	5,6	6,7	7,3
TOTAL	108,3	122,4	142,8	155,4

Le taux annuel d'augmentation qui résulte de ce tableau est le suivant :

	1983/ 82	1984/ 1983	1985/ 1984
Communes et leurs groupements	+ 11,9 %	+ 16,9 %	+ 9,1 %
Départements	+ 13,4 %	+ 15,4 %	+ 7,8 %
Régions	+ 30 %	+ 19,6 %	+ 9 %
TOTAL	+ 13 %	+ 16,6 %	+ 8,9 %

Ces évolutions appellent les observations suivantes :

- **Le taux d'augmentation des impôts locaux est constamment supérieur à celui du Produit intérieur brut en valeur**; en 1983 par rapport à 1982, la différence toutefois, est faible (un peu plus de deux points); en 1984, en revanche, la différence s'accroît notablement, en raison de l'impact de la décentralisation, dont il paraît évident qu'elle n'a pas donné lieu à compensation intégrale des charges transférées et surtout de la limitation des exonérations d'impôt foncier, qui a fortement accru le produit de la taxe sur le foncier bâti supporté par les redevables; **en 1985, par rapport à 1984, le rythme d'évolution des impôts locaux connaît une nette décélération**, en raison de « l'absorption » de l'impact des transferts de compétence et, probablement, de la sensibilisation des élus locaux aux nécessités de la rigueur financière.

- **La croissance du prélèvement fiscal des régions ne cesse d'augmenter à un rythme plus soutenu que celui qui caractérise les autres prélèvements locaux**. S'il est possible de voir là la conséquence de la mise en place des structures d'une « jeune » collectivité territoriale, on peut, néanmoins, être fondé à s'inquiéter des charges potentielles que recèle ce quatrième échelon de gestion administratif.

2) Approche incluant la fiscalité transférée

L'évolution de la fiscalité transférée en compensation des transferts de compétence est la suivante :

(en milliards de francs)

	1984	1985	1986
Taxe différentielle sur les véhicules à moteur (« vignette »)	8,1	8,8	9
Droits de mutation à titre onéreux	3,7 (1)	9,6 (2)	9
Total départements	11,8	18,4	18
Taxe sur les cartes grises	2,4	2,9	3,1
Total régions	2,4	2,9	3,1
TOTAL	14,2	21,3	21,1

(1) (2) Transfert en 1984 des droits de mutation portant sur les immeubles à usage autre que l'habitation et en 1985 des droits sur les mutations d'immeubles à usage d'habitation.

Le prélèvement fiscal total imputable aux collectivités locales serait donc, en 1984 et 1985, le suivant :

(en milliards de francs)

	1984	1985	Evolution
Communes et leurs groupements	98	107	+ 9,1 %
Départements	49,9	59,5	+ 19,2 % (1)
Régions	8,6	9,5	+ 10 %
TOTAL	156,6	176	+ 12,3 % (1)

(1) évolution affectée par des transferts

L'évolution du taux de pression fiscale des collectivités locales par rapport au Produit intérieur brut s'établirait, par ailleurs, comme suit :

	hors fiscalité transférée	pression totale
1982	3,01 %	3,01 %
1983	3,13 %	3,15 %
1984	3,37 %	3,70 %
1985	3,39 %	3,86 %

Hors fiscalité transférée, l'année 1984 marque un ressaut, découlant principalement de la réduction de la durée d'exonération de l'impôt foncier; en 1985, en revanche, la progression est très faible, ce qui traduit une meilleure maîtrise des finances locales.

B. EVOLUTIONS PROPRES A CHAQUE IMPOT ET COMPENSATION DES ALLEGEMENTS

1) La fiscalité directe

L'évolution du produit des quatre taxes directes locales a été la suivante, hors compensation des allègements d'impôts :

(en milliards de francs et en pourcentage du produit total)

	1983	1984	1985	1985/ 84
Foncier bâti	18,8 (18,5%)	25,4 (21%)	28,6 (21,2%)	+ 12,6%
Foncier non bâti	5,4 (5,30%)	5,9 (4,9%)	6,4 (4,7%)	+ 8,4%
Taxe d'habitation	25,5 (25%)	29,3 (24,3%)	32,4 (24%)	+ 10,6%
Taxe professionnelle	50,7 (50,4%)	58,4 (48,9%)	64 (48,7%)	+ 9,6%
TOTAL	101,4 (100%)	119 (100%)	131,4 (100%)	+ 10,4%

Ces évolutions appellent les observations suivantes :

- **la part de chacune des quatre taxes au sein du produit global de la fiscalité directe locale reste relativement stable;**

- **toutefois, le produit de la taxe sur le foncier bâti a enregistré une forte hausse en 1984**, en raison de la limitation à quinze années (au lieu de 20 auparavant) de la durée d'exonération des constructions neuves; naturellement, la compensation de cette exonération a été minorée d'autant : le produit perçu par les collectivités locales a donc peu varié, contrairement à la charge supportée par les redevables;

- **la part de la taxe professionnelle a diminué en 1984**, en raison d'allègements nouveaux; ceux-ci étant compensés, la ressource des collectivités locales n'a pas, toutefois, été minorée;

- **le taux global d'évolution des quatre taxes a fortement augmenté en 1984 par rapport à 1983 (+ 17,3 %)**, dans une **moindre mesure en 1985 par rapport à 1984 (+ 10,4 %)**; une nouvelle décrue devrait survenir en 1986.

Le poids des impôts directs locaux atteint, néanmoins, un niveau qui commence à apparaître excessif; cet élément débouche sur la **question de la révision des bases** et sur celle des **allègements d'impôts et de leur compensation**.

a) La question de la révision des bases

● L'inadéquation des bases des impôts locaux à la réalité économique est aujourd'hui de plus en plus manifeste. Cette inadéquation résulte de l'absence de révision générale des bases depuis 1961 pour le foncier non bâti et 1970 pour le foncier bâti.

Le dispositif d'actualisation des bases d'imposition, tel qu'il résulte du Code général des impôts, est théoriquement le suivant :

- réévaluation annuelle par majorations forfaitaires fixées par la loi de finances,

- actualisation triennale par coefficients d'actualisation départementaux,

- révision générale tous les six ans (articles 1516, 1518 et 1518 bis du Code général des impôts).

Aucune révision générale, hormis celles de 1961 et 1970 mentionnées ci-dessus, n'a pour l'instant eu lieu. Le dispositif résultant des articles 1516 et 1518 date pourtant de 1974...

En 1980 a été achevée une actualisation au moyen de coefficients fixés par « région agricole et groupe de culture » et, pour le foncier bâti, par « secteur géographique et par catégorie de biens ».

Depuis lors, seules les dispositions de l'article 1518 bis, prévoyant une actualisation annuelle par coefficients forfaitaires nationaux, ont pu être appliquées.

De ce fait, l'évolution du revenu cadastral, fondement des impôts locaux, s'est de plus en plus éloignée de l'évolution de la valeur économique réelle des biens soumis à l'impôt.

● Les coefficients forfaitaires annuels ont été, en 1983, 1984, 1985, 1986 et seront en 1987 les suivants :

(base 100 l'année précédente)

	1983	1984	1985	1986	1987
Propriétés non bâties	110	108	108	108	101
Propriétés bâties	113	112	108	108	105
Immeubles à usage industriel	108	110	106	106	103

Depuis 1986, le taux d'évolution forfaitaire annuel est, en outre, affecté d'un coefficient déflateur.

La philosophie de ce mécanisme, instauré par la loi du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier pour les impositions de 1986 est la suivante :

- les impôts locaux sont perçus par les collectivités sur les bases de la pénultième année précédant l'exercice en cours; ainsi, en 1987, seront perçus des impôts assis sur les bases de 1985;

- les coefficients forfaitaires de majoration prennent donc en compte non pas le taux d'évolution prévisionnelle des indices de référence pour l'année d'imposition mais le taux d'évolution constaté pour ces indices deux ans auparavant; ainsi, les coefficients de revalorisation pour 1987 sont fonction de l'évolution constatée en 1985 de l'indice du coût de la construction et du prix du blé-fermage (pour le foncier non bâti);

- de ce fait, en gardant des taux d'imposition constants, les collectivités locales perçoivent au titre d'une année n un produit fiscal augmentant du taux d'évolution des indices de référence de l'année n - 2;

- en période de désinflation, les collectivités locales peuvent donc être conduites, à taux constants, à recevoir un produit fiscal évoluant à un taux supérieur à celui du taux d'inflation de l'année de perception; le surcroît de produit par rapport à ce qu'aurait permis de percevoir une indexation sur le taux d'inflation de l'année de perception est égal à :

produit fiscal de l'année n - 1 x (taux d'évolution des indices de référence pour l'année (n - 2) - taux d'inflation de l'année n) - produit fiscal de l'année n - 1.

- les dépenses des collectivités locales étant présumées évoluer au même rythme que l'inflation (ce que beaucoup des éléments analysés dans le présent rapport infirment), la loi du 11 juillet 1985 a donc instauré un coefficient déflateur, destiné à diminuer le taux d'évolution des bases à raison du ralentissement de la hausse des prix constaté entre l'année de référence (n - 2) et l'année n d'imposition;

- ce coefficient a été fixé à 0,974 pour l'exercice 1986 et à 0,959 pour l'exercice 1987;

- le taux d'évolution réel des bases des impôts locaux sera donc, en 1987 :

- . de -0,58 % pour le foncier non bâti,
- . de + 3,38 % pour le foncier bâti,
- . de + 1,46 % pour les immeubles à usage industriel.

Ces taux ont été jugés trop faibles par nombre de membres du Sénat; notre Haute Assemblée avait d'ailleurs proposé de substituer un coefficient de 0,984 au coefficient de 0,959.

● En outre, il semble désormais acquis qu'une révision générale des bases d'imposition puisse intervenir prochainement; à l'initiative de nos collègues Paul Girod et Jacques Descours Desacres, un amendement à la loi de finances rectificative du 11 juillet 1985 a en effet été adopté, dont les conséquences seront les suivantes :

- pour les impôts de l'année 1988, les valeurs locatives foncières seront actualisées dans les conditions de l'article 1518 du Code général des impôts, c'est-à-dire à l'aide de coefficients départementaux;

- une révision générale sera effectuée, dont les résultats seront utilisables pour les impositions de 1990.

Par ailleurs, une «expérimentation en grandeur réelle» est actuellement en cours dans huit départements (Aisne, Dordogne, Isère, Landes, Maine-et-Loire, Nièvre, Orne et Vaucluse) pour la révision des bases de la taxe sur le foncier non bâti. Cette expérience vise à apprécier les conséquences et les moyens d'une «remise en ordre» des classifications et des hiérarchies communales; l'impact de cette remise en ordre sur les ressources des communes concernées doit, notamment, être apprécié. Les résultats devraient être bientôt disponibles.

● Une révision des valeurs locatives foncières apparaît aujourd'hui indispensable : en premier lieu, cette révision sera source de justice fiscale; en second lieu, elle devrait assurer une meilleure adéquation entre l'importance économique des communes et les ressources fiscales qu'elles sont à même de percevoir; enfin, tant que certaines des dotations de l'Etat seront réparties en fonction de critères faisant référence au potentiel et à l'effort fiscal, une telle révision permettra seule une correcte ventilation des crédits entre les différentes collectivités concernées.

En revanche, cette révision occasionnera des modifications dans les ressources de certaines collectivités.

b) Les allègements d'impôts locaux et leur compensation

*** La taxe d'habitation**

● Deux types de dégrèvements font, pour la taxe d'habitation, l'objet d'une compensation : le dégrèvement total des contribuables non imposés

et âgés de plus de 60 ans (article 1414 I du Code général des impôts et lois du 31 décembre 1973 et du 28 juin 1982) et le dégrèvement partiel des contribuables âgés de moins de 60 ans et non soumis à l'impôt sur le revenu : ce dernier dégrèvement est égal à 25 % du montant de taxe d'habitation excédant 1.000 francs (loi du 11 juillet 1985).

● Le coût pour l'Etat de la compensation de ces dégrèvements a évolué comme suit (budget des charges communes, chapitre 15-01) :

(En milliards de francs)

	Dégrèvement total + 60 ans	Dégrèvement partiel - 60 ans	Total
1982	2,1	-	2,1
1983	2,4	-	2,4
1984	2,9	-	2,9
1985	3,3	0,5	3,8

* La taxe foncière sur les propriétés bâties

● Un seul type de dégrèvement est prévu au titre de cet impôt : le dégrèvement total des personnes non soumises à l'impôt sur le revenu, âgées de plus de soixante quinze ans ; ce dégrèvement est compensé par un crédit inscrit sur le chapitre 15-01 des charges communes.

● Par ailleurs, en vertu de la loi du 4 août 1956, les constructions neuves sont exonérées de taxe foncière pendant vingt années ; la perte de ressources qui en résulte pour les collectivités locales est compensée par un crédit inscrit au budget du ministère de l'Intérieur (chapitre 41-51, article 50). Le montant de ce crédit a connu une forte minoration en 1984 : la loi de finances pour 1984 a en effet ramené de 20 à 15 ans la durée d'exonération des constructions neuves ; la compensation a alors nettement diminué, le produit acquitté par les redevables croissant brutalement.

(En milliards de francs)

	Dégrèvement non imposés + 75 ans	Compensation exonération constructions neuves	Total
1982	0,250	4,140	4,390
1983	0,311	4,928	5,239
1984	0,411	2,750	3,161
1985	0,535	3,650	4,185
1986	non chiffré	3,850	-
1987	non chiffré	3,760	-

* La taxe sur le foncier non bâti

Un dégrèvement est prévu au titre de cette taxe, en cas de disparition de la récolte (loi du 24 floréal an VIII).

Son coût, pour l'Etat, s'est élevé à 78 millions de francs en 1982, 60 millions en 1983, 67 millions en 1984, 70 millions en 1985.

* La taxe professionnelle

La taxe professionnelle a fait, dès son instauration, l'objet de multiples dispositifs d'allègement, d'écrêtement, de plafonnement, de dégrèvement...

Sans entrer dans le détail de ceux-ci, votre Rapporteur spécial présentera, pour les années 1982 à 1987, brièvement les différents dispositifs retenus et leur coût pour le budget de l'Etat.

- En 1982, trois types d'allègement faisaient l'objet d'une compensation sur fonds budgétaires :

. l'allègement transitoire de la taxe professionnelle par rapport à la patente (chapitre 15-01, budget des charges communes), pour un coût de 3,4 milliards de francs ;

. le plafonnement du montant de la taxe par rapport à la valeur ajoutée de l'entreprise - plafonnement de 6 % à l'époque - (chapitre 15-01, budget des charges communes), pour un coût de 1,1 milliard de francs ;

. un dégrèvement d'office de 5 %, accordé par anticipation avant l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 28 juin 1982 (chapitre 15-01, budget des charges communes), pour un coût de 2,6 milliards de francs.

Le coût total des allègements s'élevait en 1982 à 7,1 milliards de francs pour l'Etat.

- En 1983, le dégrèvement de 5 % disparaît, les mesures de la loi du 28 juin 1982 entrent en vigueur. Il s'agit :

. de la réduction de la fraction des salaires pris en compte dans les bases (de 20 % à 18 %), pour un coût de 2,5 milliards de francs ;

. de la réduction de la valeur locative des équipements prise en compte dans les bases, pour un coût de 1 milliard de francs ;

. d'un dispositif de plafonnement des taux de taxe pratiqués par les collectivités locales, compensé par l'Etat, pour un coût de 255 millions.

Ces trois mesures ont été prises en charge par le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, qui constitue un préceptif sur recettes budgétaires.

En outre, le coût des autres dispositions a évolué comme suit :

. allègement transitoire : 2,9 milliards de francs,
 . plafonnement par rapport à la valeur ajoutée (5 % à compter de 1983) : 1,7 milliard de francs.

Le coût budgétaire total des allègements s'est élevé en 1983 à 8,3 milliards de francs.

- **En 1984**, aucune mesure nouvelle n'a été prise; la compensation des allègements de la loi de juin 1982 est restée gelée, puisque la loi ne prévoyait pas son évolutivité en fonction de la perte de ressources réelle, à l'exception du plafonnement des taux.

Le coût des allègements a été le suivant :

. loi du 28 juin 1982 : 3,5 milliards,
 . plafonnement des taux : 0,3 milliard,
 . allègement transitoire : 2,4 milliards,
 . plafonnement/valeur ajoutée : 1,7 milliard.

Soit un coût total de 7,9 milliards de francs en 1984.

- **En 1985**, un dégrèvement d'office de 10 % a été instauré, dont la charge a été supportée par le budget des charges communes.

Le coût des allègements a été le suivant :

. dégrèvement de 10 % : 7,2 milliards,
 . loi du 28 juin 1982 : 3,5 milliards,
 . plafonnement des taux : 0,4 milliard,
 . allègement transitoire : 2,3 milliards,
 . plafonnement/valeur ajoutée : 2,1 milliards.

Soit un coût total de 15,6 milliards de francs.

- En 1986, ces différents dispositifs sont restés inchangés; leur coût budgétaire a été le suivant :

. dégrèvement de 10 % :	7,8 milliards,
. loi du 28 juin 1982 :	3,5 milliards,
. plafonnement des taux :	0,45 milliard,
. allègement transitoire :	1,7 milliard,
. plafonnement/valeur ajoutée :	2,2 milliards.

Soit un coût budgétaire total de 16,650 milliards de francs en 1986.

- Pour 1987, un nouveau dispositif devrait entrer en vigueur.

Le dégrèvement d'office de 10 % serait supprimé et remplacé par un allègement de 16 % des bases d'imposition; le coût de cet allègement s'élèverait à 13,4 milliards de francs.

En outre, un dispositif de « lissage » de l'évolution des bases est prévu, destiné à ne prendre en compte, chaque année, les augmentations de base qu'à concurrence de 50 % de celles-ci; le coût de ce mécanisme, qui ouvrira droit à compensation, n'est pas chiffré pour l'instant, puisqu'il n'entrera en vigueur qu'en 1988.

Enfin, l'imputation budgétaire des différentes compensations sera modifiée; les allègements de la loi du 28 juin 1982 ne seront plus compensés par le Fonds national de péréquation mais par une « dotation de compensation » qui constituera également un préciput sur recettes de l'Etat; cette dotation prendra de plus en charge la compensation de l'allègement des bases et du lissage de l'évolution de celles-ci. Seuls l'allègement transitoire et le plafonnement par rapport à la valeur ajoutée resteront financés par le chapitre 15-01 des charges communes.

Le coût de ces différents allègements sera le suivant ;

. dotation de compensation : 16,2 milliards

dont :

- allègement de 16 % :	13,2 milliards,
- allègements loi du 28 juin 1982 :	3,5 milliards,
- plafonnement des taux :	0,5 milliard,
dont il faut retrancher 0,9 milliard (prélèvement de l'Etat pour frais de dégrèvement).	

. allègements financés par le chapitre 15-01 du budget des charges communes : 3,8 milliards

dont :

- allègement transitoire :	1,6 milliard,
- plafonnement/valeur ajoutée :	2,3 milliards.

Soit un coût budgétaire total de 20 milliards de francs prévu pour 1987.

Le poids croissant des impôts locaux conduit donc le législateur à accorder des allègements aux contribuables, dont le coût budgétaire ne cesse d'augmenter; cette évolution peut, à terme, avoir des conséquences redoutables pour la décentralisation: les élus locaux, en perdant la maîtrise du montant de la ressource fiscale qu'ils perçoivent, n'exercent plus la totalité des responsabilités qui devaient, en théorie, leur incomber. En outre, la compensation est fréquemment imparfaite, l'exemple le plus flagrant étant, à cet égard, fourni par le dispositif adopté pour l'allègement des bases de taxe professionnelle appelé à entrer en vigueur au 1^{er} janvier 1987.

C. PERTE D'AUTONOMIE ET IMPERFECTIONS DE LA COMPENSATION

L'évolution comparée du montant d'impôt reçu par les collectivités locales et du montant effectivement supporté par les redevables a été, depuis 1982, la suivante :

(En milliards de francs)

	1982	1983	1984	1985
Foncier bâti				
perçu	20	24,1	28,5	32,8
supporté	15,6	18,8	25,4	28,6
rapport	78 %	78 %	89,1 %	87,2 %
Foncier non bâti				
perçu	4,87	5,46	5,97	6,47
supporté	4,8	5,4	5,79	6,4
rapport	98,5 %	98,9 %	98,8 %	98,5 %
Taxe d'habitation				
perçu	23,6	27,9	32,2	36,2
supporté	21,5	25,5	29,3	32,4
rapport	91,1 %	91,4 %	90,1 %	89,5 %
Taxe professionnelle (1)				
perçu	54,5	64,7	70,7	79,3
supporté	47,4	54	62,8	63,7
rapport	86,9 %	83,4 %	88,8 %	80,3 %
TOTAL				
perçu	103	122,1	137,4	154,8
supporté	89,3	103,7	123,4	131,1
rapport	86,6 %	84,9 %	89,8 %	84,6 %

(1) Y compris TP perçue par les organismes consulaires et autres organismes (supérieur, dont, à la TP imputable aux collectivités locales).

A l'exception de l'exercice 1984, où la réduction de la durée de l'exonération des constructions neuves au titre de la taxe sur le foncier bâti a provoqué un brusque ressaut du produit supporté effectivement par les redevables, une évolution semble donc se dessiner vers une **prise en charge croissante du poids des impôts locaux par l'Etat.**

Pour les exercices 1986 et 1987, cette évolution ne pourra que s'affirmer : pour la taxe professionnelle (seul l'impôt pour lequel les chiffres soient connus), le rapport taxe supporté/montant d'impôt perçu passerait en effet à 81,3 % en 1986 et pourrait s'établir à 76,2 % en 1986. On peut en outre présumer que ce rapport diminuera également pour la taxe d'habitation, puisque le nombre des foyers fiscaux non imposés augmentera considérablement en 1987 et que ces foyers fiscaux non imposés sont soit totalement, soit partiellement, dégrévés de taxe d'habitation.

Le fait que l'Etat compense les dégrèvements d'impôt qu'il accorde est, bien entendu, parfaitement naturel ; les collectivités locales ne pourraient, bien évidemment, supporter une compensation imparfaite.

En revanche, le montant atteint par ces allègements fait aujourd'hui problème : malgré les innombrables difficultés qui pourraient s'y attacher, une réforme d'ensemble de la fiscalité locale apparaît, à moyen terme, peu évitable.

En outre, le dispositif adopté pour la compensation de la perte de ressources résultant, pour les collectivités locales, de l'allègement de 16 % des bases d'imposition apparaît mal conçu.

En effet, la compensation que percevront les collectivités locales sera fonction, pour chaque collectivité, du montant de ses bases d'imposition pour 1985 (année de référence en 1987) que multiplie son taux d'imposition à la taxe professionnelle en 1986. Le montant perçu par chaque collectivité en 1987 sera donc égal à la perte de ressources subie ; mais au-delà, ce montant n'évoluera plus, à l'exception d'une actualisation fondée sur le taux d'évolution des impôts d'Etat.

Les modifications apportées à la consistance des bases d'imposition ne seront donc pas répercutées dans la compensation que percevra chaque collectivité locale.

Ce dispositif est, pour deux motifs, inquiétant :

- il sera, en premier lieu, doté d'effets péréquateurs : les collectivités dont les bases diminueront percevront la même compensation, alors que celle-ci devrait régresser, les collectivités dont les bases augmenteront percevront également une compensation invariable, alors que celle-ci devrait augmenter. Ceci appelle deux réflexions : la compensation et la péréquation sont confondues, ce qui est profondément malsain ; les collectivités locales qui effectueront des efforts pour attirer des entreprises n'en percevront pas toutes les retombées fiscales. Le mécanisme constitue donc, en quelque sorte, une prime à l'échec ;

- en second lieu, il est permis d'espérer que les bases d'imposition, globalement, augmenteront ; le fait de figer la compensation impliquera donc à terme un manque à gagner pour les collectivités locales.

Au terme de cette réflexion sur la fiscalité locale, il apparaît à votre Rapporteur spécial que son augmentation induite, pour une part, par l'insuffisance de la compensation des transferts de compétence et par le poids de charge de la dette ou à venir en raison des difficultés de la C.N.R.A.C.L. est la cause des allègements que l'Etat est amené à consentir et qui peuvent déboucher sur une perte d'autonomie pour les collectivités locales.

Dans ces conditions, les transferts de charges évoqués ci-dessus n'en apparaissent que plus regrettables. La nécessité d'alléger le coût du crédit n'en apparaît, par ailleurs, que plus nécessaire.

IV. LES EMPRUNTS ET LA TRESORERIE DES COLLECTIVITES LOCALES : VERS LA BANALISATION ?

Une évolution, amorcée depuis quelques années et, semble-t-il, appelée à s'accélérer, tend à supprimer les taux favorables dont pouvaient disposer les collectivités locales en matière d'emprunt.

Les taux d'intérêt réels afférents aux emprunts des collectivités locales, négatifs pour la plupart de ces emprunts, jusqu'en 1981 sont depuis lors devenus très largement positifs, voire, dans certains cas, peu avantageux au regard d'autres possibilités offertes par le marché.

La désinflation, conjuguée à l'importance du volume des emprunts antérieurement contractés et au niveau élevé atteint aujourd'hui par les taux d'intérêt servis aux collectivités locales, constitue à présent, paradoxalement, l'un des facteurs qui amènent les collectivités à accroître le poids réel de leur fiscalité.

En outre, une réflexion semble aujourd'hui conduite dans le domaine des relations de trésorerie Etat/collectivités locales. Deux éléments la dominent : d'une part, l'opportunité de réviser l'obligation de dépôt au Trésor des fonds libres des collectivités locales, d'autre part la volonté, parfois manifestée, de limiter la charge qu'occasionne pour l'Etat le compte d'avances sur impôts locaux.

A. LE CREDIT AUX COLLECTIVITES LOCALES

Le coût probablement trop élevé du crédit servi aux collectivités locales explique en partie la réticence manifestée par celles-ci à accroître leur endettement. Le volume des fonds empruntés est en effet resté stable en 1985 et, semble-t-il, en 1986 (cf. supra I).

L'évolution respective des taux du groupe Caisse des dépôts et consignations - Caisse d'aide à l'équipement local et de l'inflation est, depuis 1981, la suivante :

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Taux privilégié CDC-CE-CAECL	10,25 %	11,75 %	11,75 %	11,75 %	11 %	8,90 %
Taux privilégié révisable CDC-CAECL (taux de départ)	-	-	-	10 %	9,25 %	8,40 %
Taux fixe CAECL.....	17 %	16,5 %	14,5 %	13 %	12 %	8,90 %
Taux moyen pondéré du groupe CEC-CAECL	-	-	12,4 %	12,1 %	11 %	8,70 %
.....						
Taux d'inflation (en glissement annuel)	14 %	9,7 %	9,3 %	6,7 %	4,7 %	2,8 %

Les taux d'intérêt réels étaient donc, en 1981, négatifs à raison de 3,75 points pour les prêts à taux privilégiés et positifs à hauteur de 3 points pour les taux de la C.A.E.C.L. (taux du marché).

Dès 1982, les taux d'intérêt réels sont tous devenus positifs : + 2,4 % pour les prêts à taux privilégiés, + 5,2 % pour les emprunts au taux du marché.

Ces taux d'intérêt réels n'ont, depuis lors, cessé de s'accroître; en 1985, ils ont atteint leur niveau maximum : + 6,3 % pour les prêts à taux privilégiés, + 7,3 % pour les prêts à taux du marché.

En 1986, une légère décreue semble s'amorcer : + 6,1 % pour les prêts privilégiés, comme pour les prêts à taux du marché.

Toutefois, dans le même temps, le coût des ressources du groupe de la Caisse des dépôts et consignations n'a cessé de diminuer pour s'établir à 4,5 % (taux des livrets A des caisses d'épargne).

En outre, le mouvement de banalisation des prêts servis par la Caisse des dépôts paraît en voie d'achèvement puisque les prêts C.A.E.C.L. à taux du marché sont, en 1986, d'un coût équivalent à ceux des prêts C.D.C. à taux privilégiés.

Cette évolution appelle les commentaires suivants :

- les collectivités locales doivent aujourd'hui rembourser des emprunts contractés au moment où l'inflation atteignait ses niveaux maximaux : les taux d'intérêt de l'époque, quoique négatifs en termes réels au moment du prêt, constituent aujourd'hui une charge difficilement supportable; dans le même temps, les taux d'intérêt aujourd'hui offerts le sont à des niveaux réels importants. ce qui conduit les gestionnaires locaux à n'augmenter leur endettement qu'avec la plus grande réticence.

- Ces deux facteurs, conjugués avec un besoin d'investissement toujours important (à cause, par exemple, de la charge du remboursement du capital des emprunts antérieurement contractés ou des charges induites par la décentralisation) expliquent, pour une part, la forte augmentation de la pression fiscale locale.

- La banalisation est, de plus, encore accentuée par la suppression des prêts bonifiés du Crédit Agricole, dont l'enveloppe globale s'élevait en 1985 à 3,7 milliards de francs.

- Le volume des prêts disponibles pour les collectivités locales devrait, par ailleurs, décroître en 1986. Pour le groupe CDC-CAECL, le Crédit Agricole et le Crédit Mutuel, ce volume s'élevait à 55,8 milliards de francs en 1985 et devrait passer à 53,6 milliards de francs en 1986.

Les collectivités locales seront donc, de plus en plus, appelées à se tourner vers les marchés financiers.

Corrélativement, il est de plus en plus souvent fait état d'une possible réforme de la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales.

La C.A.E.C.L. est aujourd'hui constituée sous la forme juridique d'établissement public industriel et commercial. Ce statut impose, semble-t-il, des contraintes peu compatibles avec l'activité d'un établissement financier.

C'est pourquoi il est projeté de «privatiser» la C.A.E.C.L. Son capital social, évalué à 10 milliards de francs, serait cédé aux collectivités locales et à d'autres établissements bancaires.

Ce projet n'est pas sans comporter certaines difficultés :

- comment les collectivités pourront-elles financer le coût de l'achat du capital social ? Quelles seront, en outre, leurs modalités de représentation au sein de ce capital ?

- ne faut-il pas voir dans cette privatisation un moyen pour alimenter le Trésor public, après le prélèvement de 2 milliards de francs opéré sur les réserves de la Caisse par le collectif budgétaire du 11 juillet 1986 ?

- Quels seront les avantages réels pour les collectivités locales ? Certes, les bénéfices de la C.A.E.C.L. seront alors taxés à l'impôt sur les sociétés, au taux de 45 %; de ce fait, la Caisse ne sera plus à même de constituer des réserves résultant du différentiel entre le coût de ces ressources et celui des crédits qu'elle octroie. Mais le résultat final risque

d'être le même : entre la tentation permanente pour l'Etat d'une ponction sur les réserves de la C.A.E.C.L., concrétisée récemment par le prélèvement de deux milliards et un prélèvement automatique avant même que ces réserves ne soient constituées, entre ces deux hypothèses, les collectivités locales ne paraissent, finalement, guère bénéficiaires...

B. LES RELATIONS DE TRESORERIE ETAT-COLLECTIVITES LOCALES

● La question de la liberté de placement de la trésorerie des collectivités locales apparaît, pour beaucoup, liée à celle des avantages procurés aux collectivités locales par le compte spécial du Trésor « avances sur impôts locaux ».

Comme l'attestent les réponses fournies aux diverses questions posées par des parlementaires sur ce thème, cette position est également celle du Gouvernement :

« La règle du dépôt obligatoire au Trésor des fonds libres des collectivités locales a pour contrepartie l'octroi par l'Etat d'avances aux collectivités locales sur le produit de leur fiscalité directe, afin de leur assurer une situation de trésorerie relativement étale » (1).

● Cette thèse de la contrepartie est-elle justifiée ? L'étude de la situation respective du compte d'avances et des fonds libres déposés au Trésor semble le démontrer ; toutefois, ceci ne vaut qu'au regard des modalités actuelles de recouvrement des impôts locaux : si celles-ci étaient changées, la thèse de la contrepartie pourrait, partiellement, être infirmée.

1) Les fonds libres des collectivités locales

Les « fonds libres » des collectivités locales sont constitués par les excédents de ressources encaissées par rapport aux dépenses payées dont celles-ci disposent à un instant T. Il s'agit, en termes plus concrets, de la « trésorerie » des collectivités locales.

(1) Réponse à une question écrite de M. Edmond Alphandéry, J.O. AN. du 21-7-1979, page 6287.

Ces fonds doivent, en vertu d'une législation ancienne, être déposés au Trésor et ne sont pas rémunérés; cette règle a été confirmée par l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances (article 15) et par l'article 43 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

Toutefois, depuis 1966, les collectivités qui souscrivent des emprunts auprès de la Caisse des dépôts peuvent déposer les fonds en attente d'emploi auprès de la C.A.E.C.L.; ces fonds sont rémunérés à 1 %. Deux autres exceptions, plus marginales, sont en outre prévues.

L'encours mensuel de ces fonds déposés au Trésor a été, en 1985, le suivant (1) :

(En millions de francs)

	Janv.	Fév.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juil.	Août	Sept.	Oct.	Nov.
Communes...	20 411	21 668	19 308	20 562	24 543	24 413	26 385	27 952	28 044	28 765	26 225
Départements	4 322	5 482	4 665	5 289	5 103	5 167	5 774	6 011	6 831	6 457	5 668
Régions.....	2 553	2 481	1 854	1 866	1 812	1 480	1 732	1 572	1 511	1 227	1 479
TOTAL	27 286	29 631	25 827	27 717	31 458	31 060	33 891	35 535	36 386	36 449	33 372

L'encours mensuel moyen s'est établi à 29 milliards de francs : il y a là un avantage de trésorerie important pour l'Etat, qui est, en réalité, perpétuel (sauf hypothèse peu probable de crise financière aigüe de l'ensemble des collectivités locales).

2) Le compte d'avances sur impôts locaux

Les impôts locaux sont, pour l'essentiel, acquittés en fin d'année, à l'exception de la taxe professionnelle, pour laquelle un acompte doit être versé au mois de juin.

(1) Source : Jacques Bernot, « Les fonds libre des collectivités locales », in « La correspondance municipale », n° 270.

Or, l'Etat avance mensuellement environ un douzième du produit fiscal des collectivités locales attendu pour l'exercice considéré.

De ce fait, le compte d'avances sur impôts locaux est structurellement déficitaire les onze premiers mois de l'année; ce n'est qu'au mois de décembre que les débits et les crédits du compte doivent, théoriquement, s'équilibrer.

En 1985, le solde du compte d'avances a donc été négatif à concurrence de 41,5 milliards de francs en moyenne mensuelle (le déficit atteignant 73 milliards en septembre).

En outre, ce compte est régulièrement déficitaire en fin d'exercice (6,4 milliards de francs en 1984, 3,2 milliards en 1985), en raison du retard trop souvent apporté à l'émission des rôles, qui conduit à ne percevoir l'impôt que l'année suivante.

3) Faut-il supprimer l'obligation de dépôt au Trésor ?

Il semble impossible de prétendre aujourd'hui que les collectivités locales sont, globalement, lésées par le dispositif dépôt obligatoire non rémunéré - compte d'avances -.

Toutefois, les collectivités dotées d'une trésorerie abondante sont naturellement d'opinion contraire.

Les solutions proposées semblent être les suivantes :

- suppression conjointe du compte d'avances et de l'obligation de dépôts : les collectivités locales placeraient librement leurs fonds disponibles, mais seraient obligées d'emprunter pour combler leurs découverts de trésorerie dans l'attente de la perception du produit des impôts;

- résorption du déficit de fin d'année du compte d'avances par un meilleur recouvrement des impôts locaux.

La première solution pourrait être dangereuse pour les collectivités n'ayant que peu d'excédents moyens de trésorerie; la seconde supprimerait une charge financière de l'Etat, mais n'aurait aucune conséquence sur la situation des collectivités locales.

Il semble au bout du compte que seule une réforme de la fiscalité locale (généralisation de la mensualisation ou des acomptes) permettra de trouver une solution satisfaisante à la fois pour l'Etat et les élus locaux.

V. VERS LA LIBERATION DES TARIFS LOCAUX

● **Les tarifs des services fournis par les collectivités locales ont été, ces dernières années, soumis à des normes d'évolution contraignantes, juridiquement fondées sur l'ordonnance du 30 juin 1945.**

Cet encadrement suscite, depuis sa mise en place, les plus vives réserves de la part des élus locaux; il aboutit souvent, certains services publics locaux étant déficitaires, à un transfert de charges de l'usager vers le contribuable local.

● **En 1985, le dispositif a été le suivant :**

- hausse limitée à 3 % pour les services publics industriels et commerciaux (collecte des ordures ménagères, abattoirs, parcs de stationnement...);

- hausse limitée à 4 % pour les services publics administratifs (piscines, patinoires...);

- taux d'augmentation de 4,5 % pour le prix de l'eau et des services d'assainissement, en vertu d'un accord entre l'Association des Maires de France et l'Etat, lui-même conclu en application de la loi du 29 décembre 1984 relative au prix de l'eau.

● **En 1986, les options initiales étaient les suivantes :**

- libération du prix de l'eau et de l'assainissement, en dépit d'un accord, non contraignant en principe, conclu par l'Association des Maires de France et fixant une norme de progression de 2,9 %;

- augmentation de 1,5 % pour les services publics, qu'ils soient industriels et commerciaux ou administratifs, en application de l'arrêté du 8 novembre 1985.

● **A compter du changement de législature est apparue la volonté de libérer progressivement les prix des services publics locaux :**

- les tarifs des écoles de musique, de danse et de dessin sont d'ores et déjà libérés;

- les tarifs de l'ensemble des services publics devraient, à quelques exceptions près, être libérés d'ici au 1er janvier 1987. Cette libération ne s'opérera, naturellement, que dans les limites définies par le droit de la concurrence applicable à tous les agents économiques.

Votre rapporteur ne peut que se féliciter des perspectives offertes par cette libération, qui contribuera à l'amélioration des finances locales et à la limitation des impôts locaux.

CHAPITRE II

LES CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES

En dehors de la compensation des allègements d'impôts, les concours de l'Etat aux collectivités locales se subdivisent en quatre grandes catégories :

- les subventions spécifiques maintenues au budget de l'Etat,
- les dotations de fonctionnement : dotation globale de fonctionnement et dotation instituteurs.
- les dotations d'équipement : dotation globale d'équipement et fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée,
- les dotations destinées à compenser les transferts de compétence non financés par des transferts d'impôt, c'est-à-dire :
 - . la dotation générale de décentralisation,
 - . la dotation régionale d'équipement scolaire,
 - . la dotation départementale d'équipement des collèges.

Ces différents concours connaissent, en 1987, l'évolution suivante (hors toutes compensations d'allègements d'impôts) :

Concours de l'Etat aux collectivités locales (en milliards de francs)

	1986	1987	Evolution
Subventions spécifiques			
Fonctionnement	4,257	3,409	- 20 %
Equipement (AP)	3,365	3,156	- 6,3 %
Dotations de fonctionnement			
D.G.F.	66,589	70,025	+ 5,16 %
D.S.I.	2,614	2,749	+ 5,16 %
Dotations d'équipement			
F.C.T.V.A	12,164	12,524	+ 2,9 %
D.G.E. (A ²)	4,242	4,476	+ 5,5 %
Compensation des transferts de compétences			
D.G.D. intérieur	11,203	12,707	+ 13,4 %
D.G.D. affaires sociales	1,962	2,063	+ 5,16 %
D.R.E.S. (A ²)	2,020	2,131	+ 5,5 %
D.D.E.C. (AP)	0,999	1,054	+ 5,5 %
TOTAL	109,415	114,294	+ 4,45 %
(total à structures constantes)	(109,415)	(113,734)	(+ 3,94 %)

Votre rapporteur spécial n'étudiera pas ici les subventions spécifiques de fonctionnement et d'équipement qui subsistent encore aux budgets des différents ministères; cette étude est en effet effectuée dans les rapports spéciaux de la Commission des Finances sur chacun des départements ministériels en cause (1).

En outre, les dotations destinées à compenser la charge des transferts de compétence feront l'objet du chapitre III.

Votre rapporteur spécial exposera donc dans un premier temps la situation des dotations de fonctionnement (D.G.F., pour l'essentiel) avant d'envisager les dotations d'équipement (D.G.E. et F.C.T.V.A.).

(1) Il convient également de se reporter à l'opuscule «concours de l'Etat aux collectivités locales» élaboré par la division des collectivités locales du Service des Etudes législatives du Sénat.

I - LES DOTATIONS DE FONCTIONNEMENT

Les dotations de fonctionnement versées par l'Etat aux collectivités locales sont au nombre de deux : la dotation globale de fonctionnement et la dotation spéciale instituteurs.

La dotation globale de fonctionnement, créée en 1979 et prenant la suite du versement représentatif de la taxe sur les salaires, a été profondément réformée par une loi du 29 novembre 1985; l'entrée en application de cette loi, censée s'effectuer progressivement au cours d'une période de cinq années vient, toutefois, d'être étalée dans le temps par la loi du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales.

La loi du 29 novembre 1985 a, en outre, créé une nouvelle dotation, la dotation spéciale instituteurs, intégrée avant 1986 dans la dotation globale de fonctionnement.

Votre rapporteur spécial, après avoir évoqué la progression d'ensemble de ces dotations de fonctionnement (A), décrira l'évolution de la législation (B) avant de s'interroger sur les perspectives d'avenir de la D.G.F. (C).

A. EVOLUTION DES DOTATIONS

1) Le montant des crédits

Le montant des crédits a évolué comme suit, pour les exercices 1984, 1985, 1986 et 1987 :

(en milliards de francs)

	1984	1985	1986	1987
D.G.F.	62,749	66,107	66,589	70,025
D.S.I.	-	-	2,614	2,749
Régularisation D.G.F.	0,377	0,964	inconnue	-
Taux de progression/année antérieure (hors régularisation) ...	+ 6,9 %	+ 5,35 %	+ 4,68 %	+ 5,16 %

Bien que les taux de progression relevés pour les derniers exercices soient très éloignés de ceux du début des années 1980 (+ 16 % en 1980, + 18,5 % en 1981), l'évolution de la D.G.F. prévue pour l'exercice 1987 semble satisfaisante, au regard du taux prévisionnel d'inflation, notamment (+ 2 %).

2) La question de la régularisation

La loi du 3 janvier 1979 prévoit un mécanisme de régularisation de la dotation globale de fonctionnement au cas où, à l'issue de l'exercice considéré, le taux de progression de la D.G.F., indexé sur celui des recettes de T.V.A. nette, serait inférieur à celui qui caractérise l'évolution d'un indice de référence de la fonction publique.

Ce mécanisme n'avait jamais eu à jouer jusqu'à 1984. En juillet 1985, il est apparu que le taux de progression de la D.G.F. pour 1984 avait été inférieur à celui de l'indice de référence, l'indice 100 de la fonction publique.

Le montant de la régularisation aurait de ce fait dû s'élever à 1,260 milliard de francs.

Toutefois, le législateur de l'époque a alors substitué à cet indice 100 l'indice 334, dont la progression avait été nettement inférieure, comme indice de référence (article 29 de la loi du 11 juillet 1985).

Le montant de la régularisation n'a donc été que de 377 millions de francs.

La loi du 29 novembre 1985 a, par la suite, adopté l'indice 254 comme indice de référence; cet indice, qui est l'indice médian de la fonction publique locale, a été utilisé pour la régularisation de l'exercice 1985 en juillet 1986, dont le montant s'est élevé à 964 millions de francs.

3) T.V.A. nette ou T.V.A. brute ?

L'évolution de la dotation globale de fonctionnement est fonction de celle du produit net de taxe sur la valeur ajoutée. Un taux de prélèvement sur la T.V.A. nette est fixé chaque année sur le montant net des ressources de T.V.A.; les variations de ce taux de prélèvement ont pour unique objet d'éliminer les incidences de l'évolution de la législation relative à la T.V.A. sur le montant de la D.G.F. Ce taux de prélèvement, fixé à 16,151 % en 1986, sera de 16,154 % pour 1984.

Les fluctuations du taux de prélèvement ne permettent pas, en revanche, de prendre en compte les éventuelles distorsions entre l'évolution de la T.V.A. nette et celle de la T.V.A. brute.

La T.V.A. brute est celle qui est collectée par l'Etat; le passage de la T.V.A. brute à la T.V.A. nette s'opère par déduction des remboursements et dégrèvements accordés.

Or, depuis 1980, la T.V.A. brute progresse plus vite que la T.V.A. nette; cette évolution n'est pas avantageuse pour les collectivités locales.

Toutefois, l'indexation de la D.G.F. sur la T.V.A. brute impliquerait un coût que les finances de l'Etat ne sont probablement pas aptes à supporter actuellement.

B. L'EVOLUTION DE LA LEGISLATION

Cette évolution s'est effectuée en trois phases: le passage du versement représentatif de la taxe sur les salaires à la dotation globale de fonctionnement, qui n'a pas résolu toutes les difficultés; d'où une réforme opérée par la loi du 29 novembre 1985. Cette réforme a elle-même provoqué des critiques, dont certaines subsistent, d'autres ayant suscité des correctifs apportés par la loi du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales.

1) Les imperfections de la dotation globale de fonctionnement avant sa réforme

- Le V.R.T.S. a été créé afin de compenser la perte de ressources qu'entraînait, pour les collectivités locales, la suppression, en 1968, de la taxe sur les salaires, qui leur avait été attribuée après la disparition de la taxe locale sur le chiffre d'affaires.

Chaque collectivité percevait deux dotations: une dotation de garantie, fonction du montant des ressources fiscales tiré de la taxe locale avant sa suppression et une dotation répartie en fonction du montant de l'impôt levé sur les ménages.

● La dotation globale de fonctionnement a été substituée au V.R.T.S. par la loi du 3 janvier 1979; selon cette loi, la D.G.F. comprenait deux fractions : l'une, la dotation forfaitaire, était répartie en fonction des attributions antérieures de V.R.T.S., l'autre, la dotation de péréquation était répartie en fonction du potentiel fiscal de la collectivité pour une part et du montant des impôts sur les ménages pour l'autre part.

● Ce dispositif a, à l'usage, révélé des imperfections :

- complexité due, en particulier, au trop grand nombre de concours particuliers (sept),

- prise en compte du montant de la pression fiscale exercée sur les personnes physiques dans la répartition, ce qui va à l'encontre de l'objectif de limitation de cette pression,

- perpétuation d'inégalités résultant du maintien de la dotation forfaitaire, elle-même fonction du V.R.T.S. et donc des ressources tirées avant 1967 de la taxe locale sur le chiffre d'affaires et non pas des besoins réels de chaque collectivité (en 1985, la dotation forfaitaire représentait 42,5 % du montant de la D.G.F. hors concours particuliers),

- appréhension du potentiel fiscal de chaque collectivité en fonction de bases d'imposition vieilles et non actualisées,

- absence de prise en compte des besoins des collectivités tels que les révèlent des critères physiques (longueur de la voirie, par exemple...).

● La réforme opérée par la loi du 29 novembre 1985 n'a répondu qu'à certaines de ces critiques et en a, par ailleurs, suscité de nouvelles...

2) La réforme du 29 novembre 1985

a) Le dispositif adopté

● En premier lieu, la loi du 29 novembre 1985 a opéré une **séparation** entre la compensation par l'Etat de l'indemnité de logement versée aux instituteurs et les crédits de la D.G.F. «stricto sensu»; cette séparation, qui résulte d'un amendement de votre Commission des Finances, a abouti à la **création d'une dotation spéciale instituteurs** qui évolue comme la D.G.F.

● La loi du 29 novembre 1985 a, par ailleurs, profondément réformé les mécanismes de répartition de la D.G.F. :

- le montant total des crédits est, dans un premier temps, réparti entre la **D.G.F. des départements** et celle des **communes**; cette répartition est effectuée en proportion de la D.G.F. perçue, l'année précédente, par chacun de ces deux types de collectivité : elle n'évolue donc pas.

- La D.G.F. des communes (égale à environ 85 % de la D.G.F. totale) fait ensuite l'objet d'un prélèvement d'un montant compris entre 2 % et 3 % de son total destiné aux **concours particuliers**, c'est-à-dire :

- . la dotation des communes touristiques et thermales,
- . la dotation des villes-centres d'agglomération.

- Le solde est alors réparti de la manière suivante :

. **40 %** du montant constituent une **dotation de base** répartie en fonction de la population des communes; il s'agit d'une dotation de capitation, assortie d'un coefficient multiplicateur qui va de 1 (jusqu'à 500 habitants) à 2,5 (200.000 habitants et plus) : les charges sont en effet présumées croître plus que proportionnellement à la population de la commune.

. **37,5 %** du montant constituent une **dotation de péréquation**, scindée en deux fractions :

* première fraction (30 % de la D.G.F. totale) répartie en fonction de l'importance de l'effort fiscal d'une part, du niveau du potentiel fiscal d'autre part.

* seconde fraction (7,5 % de la D.G.F. totale) répartie en fonction de l'insuffisance du revenu imposable par habitant.

. **22,5 %** du montant constituent, enfin, une dotation de **compensation**, répartie en fonction :

- du nombre de logements sociaux (pour 60 %),
- du nombre d'élèves de l'enseignement préélémentaire domiciliés dans la commune (pour 20 %),
- de la longueur de la voirie (pour 20 %).

- Cette nouvelle répartition était appelée, **selon la loi du 29 novembre 1985**, à entrer progressivement en vigueur, au cours d'une **période de cinq années**; la première année (1986), chaque commune a perçu 80 % de la D.G.F. reçue en 1985, le solde étant réparti selon les nouveaux critères; en 1987, le pourcentage du montant de la D.G.F. 1985 aurait dû s'élever à 60 % et ainsi de suite jusqu'en 1990.

● **La dotation globale de fonctionnement des départements** (dont le montant est égal à 11,258 milliards de francs pour l'exercice 1986) n'a guère été bouleversée par la loi du 29 novembre 1985.

La D.G.F. des départements était, sous l'empire de la législation antérieure, composée de deux dotations : une dotation forfaitaire, définie par référence aux sommes reçues au titre du V.R.T.S. et une dotation de péréquation; la part de la dotation de péréquation progressait chaque année, au détriment de la dotation forfaitaire.

La seule incidence de la loi du 29 novembre 1985 a été de figer définitivement l'évolution respective de ces deux composants; désormais, la D.G.F. des départements comprend :

- la **dotation forfaitaire** (45 % du total),
- la **dotation de péréquation** (55 % du total),
dont 60 % sont répartis en fonction du montant de l'impôt levé sur les ménages,
et 40 % répartis en fonction du potentiel fiscal.

b) Critiques suscitées par ce dispositif

Les principales critiques adressées à la loi du 29 novembre 1985 sont les suivantes :

- la part réservée à la notion « d'effort fiscal » pour la répartition de la D.G.F. des communes, qui correspond, dans une certaine mesure, à celle de l'impôt levé sur les ménages, paraît excessive; ce genre de critère, qui constitue une prime à la surfiscalisation locale pourrait être banni;

- la référence à la notion de « potentiel fiscal », destinée à favoriser les communes pauvres en bases d'imposition n'est pas en soi critiquable mais le devient dès lors que les bases d'imposition n'ont pas été réévaluées de longue date;

- la fraction répartie en fonction de l'insuffisance du revenu imposable par habitant introduit, semble-t-il, un élément de confusion entre impôts d'Etat et impôts locaux, ces derniers constituant le seul reflet valable des besoins d'une commune;

- au sein de la dotation de compensation, la part du logement social peut paraître largement excessive.

C. CORRECTIFS APPORTES PAR LA LOI DU 19 AOUT 1986 ET PERSPECTIVES D'AVENIR

1) Les correctifs de la loi du 19 août 1986

● **La garantie minimale de progression a été étendue**, au titre de l'exercice 1986, **aux concours particuliers** (communes touristiques et villes-centres). La loi du 29 novembre 1985 prévoit que la part reçue par chaque collectivité au titre des trois dotations mises en place doit progresser d'au moins 55 % de la progression globale de la D.G.F., soit pour 1986 : $(55 \% \times 4,68 \%) = 2,57 \%$. toutefois, cette garantie minimale n'était pas appliquée aux concours particuliers par la loi : afin d'éviter que certaines communes ne soient lésées, le D.D.C.L. du 19 août 1986 a prévu d'appliquer ce minimum de progression aux concours particuliers. Les crédits nécessaires (138 millions de francs) ont été prélevés sur la régularisation de la D.G.F. 1985.

● **Le mécanisme d'entrée en vigueur progressive des nouveaux critères de répartition a été gelé pour l'exercice 1987**. Comme en 1986, les communes percevront 80 % -au lieu de 60 %- du montant de D.G.F. obtenu en 1985; la somme ainsi reçue augmentera, bien entendu, du taux de progression minimum garanti pour 1987 (+ 2,83 %), comme elle a augmenté, en 1986, du taux de progression minimum de cet exercice (soit + 2,57 %).

Toutefois, en raison du jeu de l'accroissement global de la D.G.F., les montants répartis selon les nouveaux critères occuperont une place légèrement plus importante en 1987 qu'en 1986 :

- 76,65 % du montant global de la D.G.F. 1987 des communes seront répartis par référence au montant reçu en 1985,
- 9,34 % seront affectés à la dotation de base,
- 8,75 % seront affectés à la dotation de péréquation,
- 5,26 % seront affectés à la dotation de compensation.

2) Les perspectives de la dotation globale de fonctionnement

● Une première perspective semble offerte par une possibilité de **suppression de la dotation spéciale instituteurs**, le logement des instituteurs étant pris en charge directement par le budget du ministère de l'Education nationale. Cette prise en charge directe éviterait aux communes d'avoir à

effectuer, dans certains cas, l'avance des fonds de l'indemnité logement et de supporter la charge de trésorerie corrélative.

- Il entre, semble-t-il, dans les projets du gouvernement de **supprimer toute référence à des critères fondés sur le niveau de la pression fiscale des collectivités locales**. Votre rapporteur spécial constate qu'un souhait, maintes fois exprimé par votre Commission des Finances, pourrait ainsi être satisfait.

- **Le poids excessif du logement social dans la dotation de compensation pourrait, enfin, être diminué.**

II - LES CONCOURS D'EQUIPEMENT

En dehors des dotations censées couvrir les charges d'équipement transférées en vertu des lois de décentralisation, ces concours sont au nombre de deux : le fonds pour la compensation de la taxe sur la valeur ajoutée, en premier lieu, qui représente une ressource substantielle pour les collectivités locales qui investissent, en dépit des difficultés soulevées par la réforme de décembre 1985 (A); la dotation globale d'équipement, en second lieu, dont l'imperfection ne réside pas tant dans ses modalités de répartition que dans la faiblesse persistante des crédits qui lui sont alloués (B).

A. *LEF.C.T.V.A.*

Le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée a été créé par la loi de finances pour 1977; son objet est de compenser la taxe sur la valeur ajoutée supportée par les collectivités locales sur leurs dépenses d'investissement.

Ce dispositif constitue un motif de satisfaction certain; en 1986, le montant de la dotation qui lui est attribué s'est élevé à 12,1 milliards de francs, soit environ 13 % des dépenses d'investissement des collectivités locales;

Un décret, en date du 26 décembre 1985, a réformé, sur certains points, ce mécanisme. Votre rapporteur spécial analysera les motivations de cette réforme avant d'en mesurer les qualités et les défauts.

1) Causes de la réforme du 26 décembre 1985

- Jusqu'en 1980 inclus, la compensation budgétaire de la T.V.A. acquittée par les collectivités locales n'était que partielle. La loi de finances fixait chaque année le montant de la dotation à répartir entre les collectivités et le taux de restitution de la T.V.A. était égal au rapport entre ce montant et celui de l'assiette des dépenses éligibles au fonds de l'ensemble des collectivités.

- A compter de 1981, la compensation est devenue intégrale; le taux de restitution est en effet désormais égal au rapport entre le montant de T.V.A. acquittée au taux normal (18,6 %) et le montant toutes taxes comprises des dépenses d'investissement.

- Il s'agit donc d'un dispositif automatique où le taux de restitution s'élève en 1986 à 15,683 % du montant total des investissements et où l'Etat constate en exécution le montant de sa dette pour l'année. Les conséquences du caractère automatique de la dépense ont d'ailleurs été tirées en 1983, année où les dotations du F.C.T.V.A., jusqu'alors imputées au chapitre 67-53 du budget du ministère de l'intérieur, ont été transformées en prélèvement sur les recettes de l'Etat.

- De ce fait, le crédit évaluatif prévu en loi de finances est désormais susceptible d'être dépassé ou de se révéler excédentaire :

(en millions de francs)

ANNEE	MONTANT DU CREDIT	TAUX DE COMPENSATION	EXCEDENT OU DEPASSEMENT
1981	6 200	14,966 %	excédent : 150 MF
1982	7 240	14,966 %	excédent : 240 MF
1983	8 078	14,966 %	dépassement : 719 MF
1984	9 529	15,324 %	dépassement : 1 705 MF
1985	10 808	15,683 %	dépassement : 1 780 MF (estimation)
1986	12 164 (prévision)	15,683 %	

● En outre, le nombre de bénéficiaires a été, à compter de 1985, étendu aux régions.

● Cette situation a conduit à une réforme dont le but est de diminuer le montant des dépenses éligibles à la compensation, afin de limiter les conséquences budgétaires du dispositif.

2) Objet de la réforme du 26 décembre 1985

● Le décret du 26 décembre 1985 a exclu de l'assiette des dépenses ouvrant droit à compensation :

- les dépenses n'ayant pas supporté la T.V.A.,
- les subventions spécifiques reçues de l'Etat,
- les travaux effectués pour le compte de tiers.

● Ces exclusions semblent légitimes, s'agissant de dépenses n'ayant pas supporté la T.V.A., ou de dépenses acquittées avec l'aide de subventions spécifiques de l'Etat, même si elles ont supporté la T.V.A.

● Toutefois, la réforme a un caractère quasi-rétroactif et est très critiquable sur ce point.

En effet, le décret est, pour partie, entré en vigueur dès le 1er janvier 1986 (exclusion des achats de terrains et des subventions spécifiques de l'assiette des droits à compensation).

Or, les droits à déduction au titre d'un exercice ne sont afférents aux dépenses d'investissements effectuées pour l'exercice n - 2 ; ce décalage de deux années s'explique par les délais d'établissement et de traitement des comptes administratifs sur lesquels sont fondés les remboursements.

De ce fait, les collectivités locales qui ont investi en 1984 et 1985 se voient privées d'une partie des ressources qu'elles escomptaient pour 1986 et 1987. Il s'inscrit pour elles un manque à gagner évalué à 1,5 milliard pour 1986 et à un chiffre similaire pour 1987.

Un recours en annulation du décret du 26 décembre 1985 a été déposé devant le Conseil d'Etat : au cas où la Haute Juridiction annulerait ce décret, le Gouvernement s'est engagé à en tirer toutes les conséquences nécessaires.

B. LA DOTATION GLOBALE D'EQUIPEMENT

La dotation globale d'équipement a été créée par la loi du 7 janvier 1983; l'objectif poursuivi était d'affecter à chaque collectivité une ressource globale, libre emploi, afin de leur permettre d'échapper à la «quasi-tutelle» qui peut présider à la distribution des subventions spécifiques d'équipement.

Ce dispositif n'a pas tenu ses promesses; sa réforme, opérée par une loi du 20 novembre 1985 est en effet insusceptible d'avoir des conséquences positives, en raison de la faiblesse persistante du montant global des crédits affectés à la D.G.E.

1) Les modalités de répartition de la D.G.E. à l'issue de la loi du 20 novembre 1985

a) La D.G.E. des départements n'a subi aucune modification; elle comprend deux parts et une majoration :

- 1ère part (45 % du total au plus) répartie au prorata des dépenses réelles d'investissement de chaque département;

- 2ème part (45 % du total au plus) répartie au prorata des subventions versées par chaque département aux communes pour la réalisation de travaux d'équipement rural;

- majoration (de 10 % du total au moins) destinée aux départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à la moyenne.

b) La D.G.E. des communes était, avant la réforme, répartie comme suit :

- 1ère part (70 % du total au moins) répartie au prorata des dépenses réelles d'investissement,

- 2ème part (15 % du total) répartie en fonction de critères physico-financiers (population, longueur de la voirie, nombre de logements construits lors des trois dernières années...);

- 3ème part (15 % du total au plus) destinée à majorer la dotation des communes à potentiel fiscal par habitant inférieur à la moyenne.

La loi du 20 novembre 1985 a mis en place un dispositif très différent.

La D.G.E. des communes comprend **deux parts** : la **première** est réservée **aux communes de plus de 2 000 habitants**, la **seconde** aux communes de **moins de 2 000 habitants** et aux communes dont la population est comprise entre 2 000 et 10 000 habitants qui optent pour le système de la 2ème part.

Les crédits de la D.G.E. sont **répartis entre ces deux postes en fonction de critères physico-financiers** appliqués, d'une part, à l'ensemble des communes de plus de 2 000 habitants, d'autre part, à l'ensemble des communes de moins de 2 000 habitants.

Ces critères sont :

- la population (pour 50 % de la dotation);
- le potentiel fiscal (pour 30 % de la dotation);
- la longueur de la voirie (pour 10 % de la dotation);
- le nombre de logements construits (pour 10 % de la dotation).

Les crédits de chaque part sont ensuite répartis comme suit :

- pour la première part, au prorata des dépenses réelles d'investissement (de communes de plus de 2 000 habitants),

- pour la deuxième part, **sous forme de subventions spécifiques**, réparties par le Commissaire de la République, en fonction de critères fixés par une commission d'élus.

2) Les insuffisances du système

a) La dotation globale d'équipement a évolué comme suit :

(crédits de paiement, en milliards de francs)

	1984	1985	1986	1987
D.G.E. Départements	1,238	1,563	1,595	1,723
D.G.E. Communes	1,247	1,965	2,416	2,633
TOTAL	2,485	3,529	4,011	4,357

La progression des crédits reflète à la fois la globalisation progressive des crédits -qui n'a pas de signification- et l'actualisation des crédits en fonction du taux de progression de la formation brute du capital fixe des administrations publiques (+ 5,5 % en 1987).

b) Les sommes en causes paraissent faibles au regard des dépenses d'investissement des communes et des départements

En 1985, le rapport était le suivant :

- 5,3 % pour les départements,
- 3,2 % pour les communes.

Pour les départements et les grandes communes, toutefois, dont le flux d'investissement est régulier, la dotation globale d'équipement constitue une ressource d'appoint non négligeable. Pour les petites communes, en revanche, l'insuffisance des crédits constitue un problème persistant.

c) La situation des petites communes

Jusqu'à la réforme du 20 novembre 1985, l'ensemble des crédits de la D.G.E. était réparti selon le système du taux de concours. Le montant de D.G.E. disponible était rapporté au montant global des investissements effectués et le rapport ainsi obtenu (le taux de concours) permettait de déterminer le taux de subvention alloué à chaque collectivité pour chaque exercice.

Or, ce taux de concours s'est révélé dérisoire pour la D.G.E. des communes : 2,2 % en 1983, 2 % en 1985.

A l'époque des subventions spécifiques de l'Etat, le taux de subvention dépassait fréquemment 50 %, ce qui permettait aux petites communes de réaliser des investissements importants mais espacés dans le temps.

L'extension des concours de l'Etat à tous les investissements des collectivités locales a entraîné «l'émiettement» de la D.G.E., ce qui entrave la réalisation de tout équipement important par les petites communes.

C'est pourquoi, la loi du 20 novembre 1985 a prévu de nouvelles modalités de répartition de la dotation globale d'équipement des petites communes.

Le retour à un système de subventions spécifiques était censé permettre à nouveau la réalisation d'équipements importants.

Mais le faible montant des crédits consacrés à la D.G.E. des communes, deuxième part, ôte en réalité toute signification à cette réforme :

- **L'application des critères de répartition entre la part des communes de plus de 2 000 habitants a, en premier lieu, entraîné une diminution des crédits affectés aux communes de moins de 2 000 habitants (42 % avant la réforme, moins de 35 % après);**

- **L'insuffisance de l'enveloppe globale conduit à un excès considérable des demandes de subventions des communes par rapport aux possibilités : au lieu de recevoir peu d'argent chaque année (ancien système) les petites communes recevront plus d'argent mais à des intervalles de temps très éloignés.**

CHAPITRE III

CONSEQUENCES FINANCIERES DE LA REPARTITION DES COMPETENCES

I - LA COMPENSATION DES CHARGES TRANSFEREES

Les charges transférées en vertu des lois du 7 janvier 1983, 22 juillet 1983 et du 25 janvier 1985 (notamment) font l'objet d'une compensation financière par l'attribution d'impôts d'Etat et l'allocation d'une dotation générale de décentralisation.

Votre Rapporteur spécial décrira, en premier lieu, l'évolution générale et la répartition de ces compensations (A), avant de traiter le problème de leur éventuelle insuffisance (B).

A. EVOLUTION ET REPARTITION DE COMPENSATIONS

1) La dotation générale de décentralisation

Les crédits de la D.G.D. sont inscrits au budget du ministère de l'Intérieur et, pour une part, des affaires sociales et de l'emploi.

Ces crédits ont évolué comme suit, par types de collectivités bénéficiaires :

(en milliards de francs)

	1985	1986	1987	Evolution 1987/1986
Communes	0,597	0,78	0,864	+ 10,7%
Départements	7,984	8,194	9,422	+ 14,9%
Régions	1,874	4,148	4,388	+ 5,7%
Région de Corse	0,83	0,88	0,94	+ 6,8%
TOTAL	10,538	13,210	14,768	+ 11,8%

● **En 1985**, les principales charges transférées donnant lieu à attribution de D.G.D étaient les suivantes :

- pour les communes : bureaux municipaux d'hygiène, transports scolaires, élaboration de documents d'urbanisme;
- pour les départements : action sociale et santé, transports scolaires;
- pour les régions : formation professionnelle.

● **En 1986**, se sont ajoutées les compétences suivantes :

- pour les communes : bibliothèques municipales;
- pour les départements : fonctionnement des collèges et des établissements sous contrats, bibliothèques centrales de prêt;
- pour les régions : fonctionnement des lycées.

En outre, la prise en charge des frais de fonctionnement des préfectures a entraîné une minoration de la D.G.D. des départements, à hauteur de 1,468 milliards de francs.

● **En 1987**, la D.G.D. devrait être affectée par les transferts de nouvelles compétences en matière sociale, par la partition des directions départementales des affaires sanitaires et sociales et par la prise en charge par l'Etat des frais de fonctionnement des préfectures (cf. : introduction, description des crédits).

La répartition de la D.G.D., pour chaque collectivité et chaque compétence serait la suivante :

● **Communes :**

- bureaux municipaux d'hygiène : 303,4 millions de francs
- documents d'urbanisme : 61,5 millions de francs
- assurance permis de construire : 13,3 millions de francs
- bibliothèque municipale : 192 millions de francs

● **Départements :**

- fonctionnement collèges : 1 214,8 millions de francs
- action sociale et santé : 6 307,4 millions de francs
- ports maritimes : 39,8 millions de francs
- cultures marines : 5,7 millions de francs
- transports scolaires : 3 037,7 millions de francs
- fonctionnement enseignement privé : 412,8 millions de francs
- bibliothèques centrales de prêt : 159,4 millions de francs
- minoration prise en charge des préfectures : -1 644 millions de francs

● **Régions :**

- fonctionnement lycées : 1 973,8 millions de francs
- enseignement privé sous contrat : 304,1 millions de francs
- formation professionnelle : 2 063 millions de francs
(budget affaires sociales)
- autres : 46 millions de francs

2) Le rendement des impôts transférés

● L'échéancier de transfert des impôts a été le suivant :

- 1er janvier 1983 : taxe sur les cartes gérées aux régions;
- 1er janvier 1984 : « vignette » automobile aux départements
droits de mutation à titre onéreux (autres que sur
les immeubles à usage d'habitation) aux
départements.
- 1er janvier 1985 : droits de mutation à titre onéreux sur les
immeubles à usage d'habitation, aux
départements.

● Le transfert de la taxe sur les cartes grises aux régions tend à compenser, pour partie, le transfert de la formation professionnelle; les transferts aux départements du produit de la vignette et des droits de mutation contribue, notamment, à compenser la charge du transfert de l'aide sociale.

● Le rendement de ces impôts s'est élevé :

- en 1985, à 21,4 milliards de francs;
- en 1986, à 21,8 milliards de francs (estimation);
- en 1987, à 22,8 milliards de francs (prévisions).

● En 1986, le rendement de chacun des impôts transférés sera, selon les estimations, le suivant :

- taxe sur les cartes grises : 3,1 milliards de francs;
- droits d'enregistrement : 9 milliards de francs;
- « vignette » : 9 milliards de francs.

3) la D.R.E.S. et la D.D.E.C.

● La dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation départementale d'équipement des collèges ont été créées par les articles 16 et 17 de la loi du 25 janvier 1985. La création de deux dotations spéciales avait pour motivation d'éviter l'émiettement des crédits d'équipement en matière d'enseignement qui aurait résulté de leur intégration dans la dotation globale d'équipement.

● La D.R.E.S. est répartie entre les différentes régions en fonction de critères objectifs reflétant la capacité d'accueil des établissements et l'évolution de la population scolarisable.

La D.D.E.C. est répartie en deux temps :

- d'abord au niveau régional, en fonction de critères objectifs ;

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

● Le montant de ces dotations s'élèvera, en 1987, à 2,131 milliards de francs pour la D.R.E.S. (A.P.) et à 1,054 milliards de francs pour la D.D.E.C. (A.P.). La progression par rapport à 1986 sera de 5,5 % (taux de progression de la D.G.E.).

Ce dernier point conduit à s'interroger sur le caractère suffisant ou non de la compensation des transferts de compétence.

B. LES INSUFFISANCES DE LA COMPENSATION

Ces insuffisances ont fréquemment été évoquées tant par votre Commission des Finances, que par la Mission chargée d'étudier la mise en oeuvre de la décentralisation, présidée par M. Daniel Hoeffel et dont M. Christian Poncelet était le rapporteur.

Votre Rapporteur spécial se limitera donc ici à la question de la compensation du transfert de la charge des lycées et collèges.

Ce transfert pose, en réalité, deux problèmes distincts : le premier est celui de l'insuffisance de la compensation financière de la charge occasionnée par les bâtiments des lycées et collèges ; le second est celui de l'opportunité de l'attribution aux régions de la compétence en matière de fonctionnement des lycées.

1) L'insuffisance de la compensation financière

Cette insuffisance a été mise en lumière lors du débat du 4 novembre 1986 à l'Assemblée nationale, consacré au budget de l'Éducation nationale.

Lors de ce débat a été adopté un amendement de MM. Blanc, Dousset, Gaudin, Giscard d'Estaing, de Rocca-Serra et Stasi, tendant à modifier la compétence de la Commission consultative d'évaluation des charges en matière d'enseignement scolaire.

A ce jour, la Commission d'évaluation des charges ne peut qu'apprécier l'homothétie entre la charge que supportait l'État avant le transfert et le montant des ressources de compensation allouées aux collectivités locales après le transfert.

L'amendement précité prévoit de confier à la Commission d'évaluation compétence pour apprécier :

- l'état du patrimoine transféré;
- l'évaluation du montant des grosses réparations nécessaires;
- le montant des investissements nécessaires pour l'extension des bâtiments.

Cet amendement -qui ne concerne que les lycées- prévoit, en outre, la publication d'un rapport retraçant chaque année les constatations de la Commission.

Sans que cela soit précisé dans le dispositif adopté par l'Assemblée, il s'agit au bout du compte, de comparer le montant des charges supportées par les régions et celui des crédits transférés par l'État par le biais de la dotation régionale d'équipement scolaire.

Ceci appelle les observations suivantes :

- l'amendement tend à mettre en évidence les charges « induites et non compensées » occasionnées par la décentralisation des compétences; **l'absence de compensation de ces charges induites a toujours été critiquées par votre Commission des Finances ;**

- le transfert de l'enseignement scolaire, comme les autres transferts, a donné lieu à compensation sur le fondement des crédits budgétaires consacrés à la compétence en question par l'État l'année précédant le transfert; de ce fait, les dotations ont pu être insuffisantes, pour des motifs

divers : réduction des crédits d'Etat les années précédant le transfert pour des motifs conjoncturels (absence de besoins ces années-là) ou en raison de la rigueur budgétaire. Il n'est pas exclu que, dans certains cas, les besoins réels n'aient pas été réellement pris en compte au budget de l'Etat lors de l'exercice précédant le transfert.

2) Le choix de la région comme collectivité gestionnaire

Votre Rapporteur doit, à ce propos, signaler une proposition de loi (A.N. n° 292, 1985-1986) de M. Olivier Guichard, dont l'objet est de transférer aux départements la compétence en matière de fonctionnement courant des lycées; la région garderait compétence en matière d'investissement.

Cette proposition de loi s'inscrit, en fait, dans le cadre d'un vaste débat : la région doit-elle ou non devenir un quatrième échelon de gestion administrative? Doit-elle, au contraire, conserver sa vocation initiale de planification des investissements?

II - LE PARTAGE DES COMPETENCES ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES

Votre Rapporteur spécial évoquera ici l'état de l'application de l'article 8 de la loi du 7 janvier 1983, qui prévoit la réorganisation des services extérieurs de l'Etat en fonction des nouvelles compétences attribuées aux collectivités locales (A) et l'apparition de certaines tentatives des services de l'Etat visant à facturer aux collectivités locales des prestations auparavant gratuites (B).

A. LA PARTITION DES SERVICES EXTERIEURS DE L'ETAT

L'article 8 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, prévoyait que les services extérieurs de l'Etat ou parties de services extérieurs chargés à titre principal de la mise en oeuvre, soit

d'une compétence attribuée actuellement du département ou de la région, soit d'une compétence relevant actuellement du département ou de la région, seraient réorganisés dans un délai de deux ans à compter de la publication de la loi relative à la fonction publique territoriale, soit le 27 janvier 1986, pour permettre leur transfert à l'autorité territoriale.

Ce délai a été porté à trois ans, soit le 27 janvier 1987, par la loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales.

Ces dispositions ont été mises en oeuvre en vue du partage de deux services extérieurs :

- le décret n° 84-931 du 19 octobre 1984 a fixé les modalités de partage entre l'Etat et le département des directions départementales des affaires sanitaires et sociales : aujourd'hui 98 conventions ont été approuvées, 2 conventions (Pyrénées-Orientales et Ain) font l'objet actuellement d'un réexamen entre les deux parties.

En terme d'effectifs les 98 conventions approuvées concernent environ 56 500 agents répartis en moyenne pour 29 % dans les services de l'Etat et 71 % dans les services des départements.

- le décret n° 85-812 du 31 juillet 1985 a défini les modalités du transfert aux départements et de la mise à disposition de ceux-ci des services extérieurs du ministre de l'urbanisme, du logement et des transports (directions départementales de l'équipement et services spécialisés maritimes). En septembre 1986, 18 conventions de partage ont été approuvées par arrêté conjoint du ministère de l'Intérieur et du ministre de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports.

Sur un total général de 16 419 agents, 773 ont été placés sous l'autorité de conseils généraux, soit une proportion moyenne de 4,7 %. Toutefois, ce ratio n'est pas complètement significatif dans la mesure où certains services des D.D.E. (services chargés de l'urbanisme opérationnel et de l'urbanisme réglementaire) sont exclus du champ d'application du décret et que d'autre part l'ensemble des services constitué notamment par les subdivisions territoriales et le parc sont seulement mis à disposition des présidents de conseils généraux.

La partition des services extérieurs, qui s'effectue sans difficultés majeures pour les directions des affaires sanitaires et sociales semble se révéler beaucoup plus ardu pour les services dépendant du ministère de l'Équipement.

Votre Rapporteur spécial rappellera, par ailleurs, que les modalités de prises en charge des agents par les collectivités locales s'effectueront pour les D.D.A.S.S. et pour les D.D.E. selon les principes définis par la loi du 19 octobre 1985 relative aux frais de fonctionnement des préfectures (cf. introduction, introduction des crédits).

Il importe que ce partage des personnels s'effectue de manière correcte ; sans quoi, les collectivités locales seront conduites à recruter de nouveaux agents, ce qui ne peut que se traduire par un coût supplémentaire. En outre, il est nécessaire que l'Etat tire toutes les conséquences de la décentralisation et supprime les emplois devenus inutiles, comme l'y invite le rapport de MM. Belin et Gisserot.

B. LES PRESTATIONS FOURNIES AUX COLLECTIVITES LOCALES PAR LES SERVICES DE L'ETAT

Votre Rapporteur spécial fera ici état de certaines préoccupations récemment apparues « sur le terrain ».

1) Avant l'intervention des transferts de compétence, l'Etat, comme il est parfaitement logique, se fournissait à lui-même gratuitement certaines prestations

A l'issue des transferts de compétence, certains services tentent, au contraire, de facturer ces prestations aux collectivités locales.

Votre Rapporteur citera, à cet égard, l'exemple des productions d'extraits cadastraux et des prises et radiations d'hypothèques légales.

L'article 148 du Code de la Famille et de l'Aide Sociale dispose que les biens appartenant aux bénéficiaires de l'aide sociale peuvent être grevés d'une hypothèque légale; l'inscription de celle-ci est requise par le président du conseil général. Elle ne peut, en outre, être délivrée qu'après production d'un extrait cadastral afférent à l'immeuble.

Ces documents étaient, bien entendu, délivrés gratuitement aux Commissaires de la République avant l'intervention du transfert de compétence aux départements.

Les services fiscaux prétendent désormais les facturer aux départements.

Il y a là un transfert de charges net au détriment des collectivités locales.

2) Un certain «désengagement» des services de l'Etat, à propos des prestations fournies traditionnellement aux collectivités locales, paraît également se manifester.

Il en va ainsi, par exemple, pour le service des domaines, en matière d'évaluation des acquisitions immobilières des collectivités locales, pour lesquelles le service paraît de plus en plus réticent à fournir les informations utiles en des délais raisonnables.

On ne peut, en fait, endurer que les services de l'État souhaitent désormais, bénéficier d'honoraires de la part de collectivités locales. Il faudrait alors le dire clairement.

Réuni le mercredi 12 novembre 1986, sous la présidence de M. Michel Durafour, vice-président, la Commission a examiné les crédits pour 1987 du Ministère de l'Intérieur (administration territoriale et collectivités locales), sur le rapport de M. Bernard Pellarin, Rapporteur spécial.

La Commission a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat l'adoption de ces crédits, sous réserve qu'une solution satisfaisante soit apportée aux difficultés rencontrées par la Caisse Nationale de Retraite des Agents des Collectivités Locales.