

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1988.

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 1989, 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° 21

INTÉRIEUR

Administration territoriale, collectivités locales et décentralisation.

Rapporteur spécial : M. Bernard PELLARIN.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 169 et annexes, 294 (annexe n° 22), 298 (tome IV) et T.A. 24.
Sénat : 87 (1988-1989).

SOMMAIRE

	Pages
Principales observations	4
Avant-propos	8
Introduction : Présentation des crédits	10
Chapitre Premier : Les concours de l'Etat	17
I. Les concours de fonctionnement	21
A) La dotation globale de fonctionnement	21
B) La dotation spéciale instituteurs	29
II. Les concours d'équipement	31
A) Le Fonds pour la compensation de la T.V.A.	31
B) La dotation globale d'équipement	34
Chapitre deux : Le financement des compétences transférées	39
I. Evolution de la compensation	39
A) La dotation générale de décentralisation	39
B) Les questions en suspens	46
II. Le partage des personnels	47
Chapitre trois : L'état des finances locales	50
I. La situation des budgets locaux	50
A) Evolution d'ensemble et perspectives	50
B) Evolution par catégorie de collectivités	53
II. Des problèmes résolus aux difficultés présentes	57
A) Le recours à l'emprunt	58
B) La C.N.R.A.C.L.	61

	Pages
Chapitre quatre : Les perspectives des finances locales	64
I. La gestion et le placement de la trésorerie	64
A) Les termes du débat	65
B) Les solutions proposées	73
II. La fiscalité directe	76
A) Evolution des impôts directs locaux	76
B) Les perspectives à court et moyen terme	87
Examen en commission	94

PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. LES CONCOURS DE L'ETAT DEVRAIENT EVOLUER DE MANIERE FAVORABLE EN 1989, MAIS LES RELATIONS FINANCIERES ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES NE SONT TOUJOURS PAS TOTALEMENT CLARIFIEES.

1. La forte progression de la dotation globale de fonctionnement, qui rejaillit mécaniquement sur le montant de la dotation spéciale instituteurs et de la dotation générale de décentralisation, constitue un motif de satisfaction, de même que l'importance de la régularisation versée aux collectivités locales au titre de la D.G.F. de 1987, qui sera suivie d'une régularisation au titre de la D.G.F. de 1988 qui ne peut être, elle aussi, que substantielle.

L'incidence favorable, par les budgets locaux, de la mesure de **déplafonnement des cotisations d'allocations familiales** prévue au projet de loi portant diverses mesures d'ordre social doit également être relevée ; cette mesure entraînerait en effet une économie estimée à environ 1,3 milliard de francs pour les collectivités locales en année pleine.

La dotation de compensation de la taxe professionnelle, enfin, indexée pour partie sur les recettes fiscales nettes de l'Etat, devrait connaître une augmentation de 7,4 % ; les effets pervers du mode de calcul du montant de cette dotation, relevés l'an passé par votre Commission des Finances, devraient donc être temporairement et partiellement neutralisés en 1989.

2. L'évolution des concours d'équipement est moins satisfaisante ; le taux de progression de la dotation globale d'équipement (+ 4 % contre 3,4 % l'an passé) est certes en légère augmentation, mais le maintien du taux de concours de la première part de la D.G.E. des communes n'est pas garanti. Le montant prévisionnel du F.C.T.V.A. est, pour sa part, stable (en francs constants) ; cette stabilité pourrait, toutefois, être remise en question, du

fait, de l'assouplissement des directives d'application du décret du 26 décembre 1985, récemment décidé et, surtout, en raison de l'annulation partielle de ce même décret par le Conseil d'Etat.

3. L'effort important en faveur de l'équipement des lycées, effectué l'an passé sous forme d'une dotation substantielle mais ponctuelle d'un milliard de francs en autorisations de programme n'est toujours pas relayé par l'abondement de la dotation régionale d'équipement scolaire, subordonné à la remise du rapport de la commission consultative d'évaluation des charges, prévu par la loi de finances pour 1987 ; le Gouvernement ne paraît en outre pas disposé à appliquer un dispositif similaire aux collèges, invoquant pour ce faire des perspectives démographiques inverses mais occultant aussi probablement l'état réel des bâtiments de nombre de ces collèges.

L'institution du revenu minimum d'insertion risque, par ailleurs, de déboucher sur un nouveau transfert de charges non compensé ; outre le financement d'une partie des actions d'insertion, dans des conditions peu conformes à l'esprit de la décentralisation, les collectivités locales et notamment les départements devront assurer une part prépondérante du financement de l'instruction des demandeurs d'allocation du R.M.I. Ces risques auraient été toutefois considérablement limités si le texte définitif de la loi avait comporté les amendements adoptés par le Sénat à l'initiative de ses commissions saisies du texte.

4. Le projet de loi de finances contient deux mesures difficilement acceptables, à savoir la réduction sans compensation des droits de mutation sur les fonds de commerce, d'une part, sur les ventes aux enchères de meubles, d'autre part, perçus par les départements et les communes ; ces mesures entraîneraient une perte de ressources estimée à 331 millions de francs.

Par ailleurs, la perspective d'une remise en cause de l'indexation de la dotation globale de fonctionnement sur le montant de la TVA nette à législation constante, fréquemment évoquée, doit être examinée avec soin ; la D.G.F. n'est en effet que la contrepartie de la suppression, intervenue en 1966, de la taxe locale sur le chiffre d'affaires, perçue auparavant par les collectivités locales et non une simple subvention.

B. L'ETAT DES FINANCES LOCALES EST SATISFAISANT, MAIS D'IMPORTANTES INTERROGATIONS PESENT SUR L'AVENIR.

1. Selon les estimations des services de la Caisse des dépôts et consignations, les principales évolutions des finances locales seraient en 1988 les suivantes :

- progression de 3,6 % du total des ressources et des dépenses des budgets locaux,
- augmentation de 6,7 % des ressources fiscales,
- faible accroissement du recours à l'emprunt (+ 2,8 %),
- progression toujours vive des dépenses d'équipement (+ 5,6 %),
- augmentation très limitée des charges de la dette (+ 2,6 %).

L'accroissement du produit des impôts locaux peut sembler excessif; il procède toutefois principalement de l'augmentation spontanée des bases, caractéristique de la croissance relativement élevée de l'économie française dans son ensemble en 1988, qui a également entraîné une sensible progression des ressources fiscales de l'Etat.

Par ailleurs, la nette décélération du taux d'augmentation des charges financières révèle l'incidence bénéfique des diverses mesures d'allègement et de rééchelonnement prises à ce jour.

2. Diverses incertitudes pèsent néanmoins sur l'avenir des finances locales.

En premier lieu, la surcompensation entre régimes spéciaux d'assurance vieillesse obère toujours l'équilibre de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, même si, selon les informations disponibles, le déficit de cette institution devrait être limité à 1,5 milliard en 1988.

En second lieu, la révision des valeurs locatives foncières paraît de plus en plus nécessaire ; l'échéance du printemps 1989, proposée pour l'examen du projet de loi fixant les modalités de cette révision, doit donc être

impérativement tenue. A cette occasion, il sera probablement opportun de modifier le dispositif de "verrouillage" du taux des impôts locaux, dont les effets pervers ne sont pas négligeables.

En troisième lieu, l'ensemble des concours de l'Etat devra faire l'objet d'un réexamen critique, conformément aux souhaits émis par la Cour des comptes dans son rapport public de 1988, dont les critiques avaient d'ailleurs été déjà émises par la Commission des Finances.

Enfin, le renforcement de la coopération intercommunale doit être encouragé, notamment par la promotion de la formule du district.

AVANT - PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le rapport présenté par la Commission des Finances sur les actions administration territoriale et collectivités locales du budget de l'intérieur constitue, traditionnellement, l'occasion d'un examen d'ensemble des questions en cours en matière de finances locales, pour trois motifs.

En premier lieu, les dotations destinées aux collectivités locales inscrites au budget de l'Intérieur ne représentent qu'une fraction mineure du total des transferts de l'Etat aux collectivités locales (entre 12,5 % et 19 % de ceux-ci, selon la définition que l'on adopte).

En second lieu, le montant de ces dotations ne procède pas de choix budgétaires volontaristes, mais résulte de l'application mécanique de règles législatives et réglementaires exogènes au projet de budget. Plus qu'une étude de ce montant, c'est donc à un examen de l'opportunité des normes qui le fondent qu'il convient de procéder.

Enfin, les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales ne se limitent pas aux concours financiers attribués à celles-ci : le partage des compétences, les règles relatives à la gestion de la trésorerie des collectivités, les possibilités qui leur sont offertes en matière d'emprunt, le degré de liberté dont elles disposent dans la détermination du taux de leurs impôts sont également des éléments déterminants de la situation des régions, des départements et des communes.

Votre rapporteur s'attachera donc à l'examen des quatre points suivants :

- les concours de l'Etat, marqués par une progression satisfaisante, elle-même due à la forte croissance des ressources de l'Etat sur le niveau desquelles ces concours sont, pour une grande partie d'entre eux, indexés (chapitre premier) ;

- les aspects financiers du partage des compétences, domaine dans lequel, à des difficultés en passe d'être

partiellement résolues (la compensation des charges créées par le transfert de compétence en matière d'enseignement), s'ajoutent aujourd'hui des inquiétudes nouvelles, tel le coût pour les collectivités locales du revenu minimum d'insertion (chapitre deux) ;

- **l'état des finances locales**, caractérisé par une maîtrise avérée des dépenses et des ressources, en dépit du problème non résolu de l'évolution des contributions à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (chapitre trois) ;

- **les perspectives d'avenir des finances locales**, qui impliquent à la fois la fiscalité directe locale et d'éventuelles modifications des règles qui régissent le placement de la trésorerie des collectivités locales (chapitre quatre).

Préalablement à l'étude de ces questions, votre rapporteur procédera, en introduction au présent rapport, à la description des différentes évolutions qui affectent le montant des crédits inscrits au budget de l'Intérieur aux actions 02 ("administration territoriale"), 03 ("cultes d'Alsace-Lorraine") et 06 ("collectivités locales").

Il souhaite, en conclusion de ce propos liminaire, rappeler la décision, prise par votre Commission des Finances à l'initiative de son président M. Christian Poncelet, de conduire à terme rapproché une réflexion sur les modifications à apporter au régime des impôts locaux, des concours de l'Etat aux collectivités locales et sur l'ensemble des règles afférentes aux finances locales.

INTRODUCTION

PRESENTATION DES CREDITS FIGURANT AU BUDGET DE L'INTERIEUR

I - EVOLUTION GLOBALE

Les crédits des actions "administration territoriale", "cultes d'Alsace-Lorraine" et "collectivités locales" (1) évolueraient comme suit, selon le projet de budget pour 1989 :

Dépenses ordinaires et crédits de paiement

(en milliards de francs)

	Budget voté de 1988	Projet pour 1989	Evolution
Administration territoriale	4,223	4,509	+ 6,7 %
Cultes d'Alsace-Lorraine	0,213	0,218	+ 2,3 %
Collectivités locales	24,113	24,528	+ 1,7 %
Total	28,549	29,255	+ 2,47 %
Total du budget de l'Intérieur	60,311	61,858	+ 2,56 %

(1) Les autres actions de ce budget font l'objet du rapport de notre collègue le président Raybaud.

II - LES CREDITS DE L'ACTION "ADMINISTRATION TERRITORIALE"

La sensible progression des crédits de cette action (+ 6,7 % au total, résultant de mesures nouvelles nettes à concurrence de 262 millions de francs et de mesures acquises à hauteur de 23 millions de francs) est imputable, pour l'essentiel, à l'application de la loi du 11 octobre 1985 sur la prise en charge des frais de fonctionnement des préfectures et, subsidiairement, à des mesures en faveur de la justice administrative.

o La prise en charge des frais de fonctionnement des préfectures a, pour la quatrième année consécutive, une incidence budgétaire. En 1989, les ajustements seraient les suivants :

- au titre du droit d'option pour le statut d'agents de l'Etat, exercé par des fonctionnaires départementaux mis à disposition du représentant de l'Etat avant le partage des services, 1 933 emplois seraient créés, soit une mesure nouvelle de 155 millions de francs ;
- au titre des vacances d'emplois prévues pour 1989 (vacances d'emplois de fonctionnaires départementaux mis à disposition du représentant de l'Etat avant le partage), 367 emplois seraient créés, soit une mesure nouvelle de 26 millions de francs ;
- divers ajustements (régularisations diverses) interviendraient également en application de la loi du 11 octobre 1985, entraînant la suppression de 245 emplois (économie de 18 millions de francs).

o Les crédits de fonctionnement des préfectures s'élèveront à 1,459 milliard de francs, soit une progression de 2,1 % (l'indexation de ces crédits sur la dotation générale de décentralisation a été supprimée en 1988). Les crédits d'équipement, pour leur part, se monteront à 265 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement, soit une légère réduction de 2,3 % par rapport à 1988. Dans le cadre du redéploiement des effectifs, enfin, 362 emplois du cadre national des préfectures seraient supprimés. Au total, compte tenu de l'ensemble des mouvements prévus pour 1989, les effectifs budgétaires de ce cadre seraient en 1989 de 21 927 contre 20 226 en 1988.

o Les moyens de la justice administrative devraient augmenter, du fait de la poursuite de la mise en place des cours administratives d'appel ; 42 emplois de conseillers de tribunaux avaient été créés à cet effet en 1988 et 36 le seront en 1989 (dont 15 à compter du 1er septembre). En revanche, les effectifs de conseillers en poste dans les tribunaux administratifs, augmentés de 20 en 1988, resteront stables en 1989.

III - LES CREDITS DE L'ACTION "CULTES D'ALSACE-LORRAINE"

L'augmentation des crédits de cette action (+ 2,3 %) provient à la fois de l'application aux rémunérations des ministres du culte des augmentations prévues pour l'ensemble des fonctionnaires en 1989 et, marginalement, de l'accroissement des crédits de paiement destinés à la restauration du palais épiscopal de Metz et du grand séminaire de Strasbourg.

IV - LES CREDITS DE L'ACTION "COLLECTIVITES LOCALES"

Ces crédits se monteront en 1989 à 24,528 milliards de francs contre 24,113 en 1988, soit une légère progression de 1,7 %, à comparer avec l'augmentation de 10,9 % enregistrée en 1988 par rapport à 1987.

L'évolution des crédits de cette action, toutefois, ne procède pas d'une démarche budgétaire volontariste, mais de l'application mécanique de règles législatives.

Le faible taux d'augmentation des crédits pour 1989 n'a donc en lui-même aucune signification. Il résulte de trois mouvements principaux : la diminution de la compensation de l'exonération d'impôt foncier (économie de 1,022 milliard de francs), divers ajustements opérés sur la dotation générale de décentralisation (économie nette de 130 millions de francs) et, enfin, l'actualisation des quatre dotations globales inscrites au budget de l'Intérieur (mesure nouvelle positive de 1,483 milliard de francs).

1. La compensation de l'exonération d'impôt foncier

Dans le but d'aider les secteurs du logement et de la construction, les logements sociaux neufs bénéficiaient d'une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant une durée de 25 ans à compter de leur achèvement, dès lors que cet achèvement était intervenu avant le 1er janvier 1973.

En 1984, la durée d'exonération de ces logements a été ramenée à 15 ans ; mécaniquement, le nombre de logements exonérés a alors commencé à décliner. En 1988, aucun logement achevé avant 1973 ne sera plus exonéré ; en conséquence, le montant de la compensation inscrite au budget de l'Intérieur diminuera de un milliard de francs et ne s'élèvera plus qu'à 2,6 milliards de francs, destinés à compenser les pertes de base au titre des logements achevés après 1973.

2. La dotation générale de décentralisation (D.G.D.)

o La D.G.D. s'élèverait en 1989 à 13,752 milliards de francs contre 12,781 milliards en 1988. Cette somme est destinée aux départements pour 8,782 milliards, aux régions pour 2,838 milliards, aux communes pour 1,023 milliard et à la région Corse pour 108 millions de francs. Une provision d'un milliard de francs, prévue en anticipation des ressources d'écurement des départements "surfiscalisés" est, comme l'an passé, également inscrite au budget.

La progression des crédits (971 millions de francs) résulte de trois types de mouvements de crédits : actualisation des crédits (pour 1,101 milliard de francs), ajustements divers (solde net de 85 millions), ajustements liés à la prise en charge des personnels des préfectures et des services extérieurs de l'Etat (solde net négatif de 215 millions de francs).

o L'actualisation s'effectuera conformément à la loi du 7 janvier 1983 par application du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement, lui-même indexé sur les recettes nettes de T.V.A.

o Les ajustements divers concernent notamment :

- la compensation du transfert de charge résultant du transfert de compétence aux départements en matière d'assurance personnelle des personnes démunies, qui fait l'objet d'une majoration de 66 millions de francs ;
- l'intégration dans la D.G.D. de crédits affectés aux bibliothèques municipales et dont la globalisation avait été différée pour trois ans par une loi de janvier 1986, à hauteur de 8,7 millions de francs.

o L'application de la loi du 11 octobre 1985 entraîne une amputation nette de la D.G.D. s'élevant à 215 millions de francs, due aux prises en charge nettes des personnels par l'Etat pour les préfectures (- 260 millions), les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (- 33,4 millions) et les préfectures des départements d'outre-mer (- 7,6 milliards) ; deux régularisations, au titre des prises en charge des personnels des préfectures et des directions départementales de l'équipement aboutissent en revanche à des majorations de la D.G.D.

o Comme l'an passé, une provision d'un milliard de francs est inscrite en anticipation des versements effectués par les départements bénéficiant de ressources fiscales transférées d'un montant supérieur aux charges résultant des compétences transférées. Ces versements complètent en effet le montant des crédits budgétaires afin de financer intégralement la compensation des transferts de compétence ; leur intervention tardive avait toutefois pour conséquence d'entraîner des difficultés de trésorerie dans le paiement de la D.G.D. au quatrième trimestre ; l'inscription d'une provision permet de résoudre partiellement ces difficultés.

3. Les dotations globales d'équipement

o La dotation globale d'équipement s'élèverait en 1989 à 4,813 milliards de francs en autorisations de programme contre 4,628 milliards de francs en 1988, soit une progression de 4 %, égale au taux d'augmentation de la formation brute de capital fixe des administrations publiques. Les crédits de paiement, pour

leur part, s'accroîtraient de 5,2 %, atteignant 4,689 milliards de francs.

La répartition de la D.G.E. entre les départements et les communes s'établirait comme suit :

(en crédits de paiement et en millions de francs)

	1988	1989	Evolution
Communes			
. 1ère part	1 772,4	1 855,9	+ 4,7 %
. 2e part	901,4	959,3	+ 6,4 %
Total	2 673,8	2 815,2	+ 5,3 %
Départements			
. 1ère part	1 042,1	1 095,7	+ 5,1 %
. 2e part	740,3	778,3	+ 5,1 %
Total	1 782,4	1 874,1	+ 5,1 %
Total général...	4 456,2	4 689,3	+ 5,2 %

Ce tableau appelle les observations suivantes :

- après avoir très fortement progressé en 1988 (+ 38 %) du fait de l'application des dispositions de la loi d'amélioration de la décentralisation de janvier 1988, les crédits de la deuxième part destinés aux communes de moins de 2 000 habitants se stabilisent en 1989, ce qui constitue une évolution logique ;
- l'évolution de la 1ère part est moins élevée que celle de l'ensemble de la D.G.E. des communes. Le taux de concours, qui avait chuté à 2,3 % en 1988, ne devrait donc pas se redresser en 1989.

o La dotation régionale d'équipement scolaire (D.R.E.S.) s'élèvera à 2,291 milliards de francs en autorisations de programme et à 2,223 milliards de francs en crédits de

paiement, soit une progression de 4 % pour les autorisations de programme et de 4,6 % pour les crédits de paiement. La dotation départementale d'équipement des collèges atteindrait pour sa part 1,133 milliard de francs en autorisations de programme (+ 4 %) et 1,100 milliard de francs en crédits de paiement (+ 4,6 %).

Les autorisations de programme et les crédits de paiement évoluent donc désormais à un rythme quasiment similaire, ce qui traduit l'achèvement total de la globalisation.

Il convient par ailleurs d'observer que les crédits de paiement destinés à couvrir le solde des autorisations de programme ouvertes par la loi de finances rectificative pour 1987 en faveur de l'équipement des lycées ne figurent pas au projet de budget mais seront inscrits dans le collectif de fin d'année.

CHAPITRE PREMIER

LES CONCOURS DE L'ETAT

Les concours de l'Etat devraient, aux termes des prévisions figurant en annexe au "bleu" budgétaire du ministère de l'Intérieur, atteindre au total le chiffre de 195 milliards de francs, contre 183,6 milliards de francs en 1988, soit une progression de 6,2 %.

Ce chiffre considérable semble impliquer que l'Etat prenne en charge largement plus d'un tiers des dépenses locales.

En réalité, la notion de "concours" de l'Etat doit être maniée avec la plus extrême prudence.

En premier lieu, les chiffres cités ci-dessus intègrent le produit retiré par les collectivités locales des impôts transférés en compensation de transferts de compétences, à hauteur de 30,2 milliards de francs en 1988 et 31,3 milliards de francs dans les prévisions pour 1989. Or, ces impôts relèvent désormais de l'entière maîtrise des collectivités locales et n'ont donc pas à figurer dans les "concours" de l'Etat, ce d'autant plus qu'ils sont fréquemment comptabilisés dans les prélèvements obligatoires locaux, notamment lorsqu'il s'agit de faire ressortir que ceux-ci augmentent plus vite que ceux de l'Etat en pourcentage du produit intérieur brut.

En second lieu, les concours de l'Etat recensent diverses compensations d'exonérations ou d'allègements d'impôts locaux qui, tout autant qu'une aide de l'Etat constituent la compensation d'un préjudice causé aux collectivités locales.

Enfin, deux concours considérables, à savoir la dotation globale de fonctionnement et le fonds pour la compensation de la T.V.A. constituent des droits pour les collectivités locales plus que des libéralités de l'Etat : droit né de la suppression de la taxe locale sur le chiffre d'affaires pour la dotation globale de fonctionnement, droit au remboursement de la T.V.A. acquittée sur les dépenses d'équipement, pour le F.C.T.V.A.

D'une certaine manière, ne constituent réellement des concours de l'État au sens propre du terme que les subventions spécifiques et la dotation globale d'équipement.

Ces précisions sémantiques, qui peuvent paraître gratuites, sont en réalité fort utiles, au moment où le changement de mode d'indexation de certains concours est fréquemment évoqué.

La répartition de cette somme de 195 milliards de francs devrait, l'an prochain, s'établir comme suit :

(en milliards de francs)

	1988	1989	Evolution
Subventions spécifiques (tous ministères)			
. fonctionnement	3,521	3,576	+ 1,50 %
. équipement (A.P.)	3,624	3,716	+ 2,50 %
Dotations de fonctionnement			
. dotation globale de fonctionnement	73,338	80,080	+ 9,19 %
. dotation spéciale instituteurs	2,879	3,144	+ 9,19 %
. fonds de péréquation de la T.P.	0,696	0,747	+ 7,30 %
Dotations d'équipement			
. fonds pour la compensation de la TVA	13,334	13,707	+ 2,80 %
. dotation globale d'équipement (A.P.)	4,628	4,813	+ 4,00 %
. amendes de police	0,560	0,600	+ 7,10 %
Compensation des transferts de compétence			
. dotation générale de décentralisation (intérieur)	12,781	13,752	+ 7,60 %
. dotation générale de décentralisation (travail et emploi)	2,197	2,399	+ 9,19 %
. dotation régionale d'équipement scolaire (A.P.)	2,203	2,291	+ 4,00 %
. dotation départementale d'équipement des collèges (A.P.)	1,090	1,133	+ 4,00 %
Compensation des allègements d'impôts locaux			
. allègement de 16 % des bases de TP	15,788	16,912	+ 7,40 %
. "lissage" des bases de TP	3,019	3,412	+ 13,00 %
. compensation de dégrèvements législatifs divers	11,180	11,920	+ 6,60 %
. compensation exonération de l'impôt foncier	3,600	2,578	- 28,40 %
Fiscalité transférée (prévisions)	30,200	31,350	+ 3,80 %
Total hors fiscalité transférée et compensation des allègements d'impôts	119,854	127,962	+ 6,70 %
Total hors fiscalité transférée	153,441	163,784	+ 6,70 %
TOTAL GENERAL	183,641	195,134	+ 6,25 %

La plus forte progression est enregistrée par les concours indexés sur des impôts d'Etat : + 9,19 % pour la dotation globale de fonctionnement, la dotation spéciale instituteurs et (sous réserve de divers ajustements qui induisent un taux de progression inférieur à 9,19 %) la dotation générale de décentralisation, + 7,40 % pour la dotation de compensation de la taxe professionnelle. Le caractère satisfaisant du taux global de progression des concours de l'Etat (+ 6,70 % hors fiscalité transférée) est ainsi, pour l'essentiel, la conséquence de la nette progression de la T.V.A. (sur le produit de laquelle est indexée la dotation globale de fonctionnement) et de l'ensemble des recettes nettes de l'Etat (sur lesquelles est indexée la dotation de compensation de la taxe professionnelle).

Au terme de ces observations préliminaires, votre rapporteur procédera à l'étude de l'évolution des concours de fonctionnement, c'est-à-dire la dotation globale de fonctionnement et la dotation spéciale instituteurs (I) puis des concours d'équipement, à savoir le Fonds pour la compensation de la T.V.A. et la dotation globale d'équipement (II) ; les compensations d'allègement d'impôt et la dotation générale de décentralisation seront évoqués ci-dessous (chapitres deux et quatre).

Préalablement à cet examen, votre rapporteur indiquera son vif regret de la non-parution, à la date d'envoi à l'imprimerie du présent rapport (soit le 28 novembre), de l'annexe jaune au projet de loi de finances intitulée "Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales" ; il rappelle, à cette occasion, que ce document doit, en vertu de l'article 101 de la loi de finances pour 1987, être fourni au Parlement "en temps voulu pour la discussion budgétaire" et que l'intention du Législateur n'était pas d'indiquer par cette expression que cette annexe doit être fournie avant la fin de la discussion budgétaire.

I - LES CONCOURS DE FONCTIONNEMENT

A) LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

Le taux de progression de la dotation globale de fonctionnement s'établirait en 1989, par rapport au montant de cette dotation tel qu'il figure au budget de 1988 adopté par le Parlement, à 9,19 %.

✓ Ce chiffre n'est impressionnant que par rapport à ceux des années les plus récentes : en 1981 et 1982, en effet, des taux d'augmentation bien supérieurs avaient été enregistrés. Il résulte, avant tout, en outre, d'erreurs de prévision commises lors de l'élaboration de la loi de finances pour 1988 et non d'une quelconque aumône de la part de l'Etat.

Toutefois, il n'est guère niable que la dotation globale de fonctionnement constituera l'an prochain une ressource en forte progression pour les collectivités locales, ce dont votre rapporteur ne peut que se féliciter.

1. Les modalités de détermination du montant de la dotation globale de fonctionnement

o La détermination du montant de la dotation globale de fonctionnement obéit à des règles complexes qui n'ont pas varié depuis la loi du 3 janvier 1979. Il s'effectue en deux temps : en premier lieu, un montant prévisionnel est déterminé lors du vote de la loi de finances ; en second lieu, une régularisation intervient quelques mois après le terme de l'exercice de référence ; cette régularisation ne peut, toutefois, aboutir à minorer le montant de la dotation et n'implique, le cas échéant, qu'une augmentation.

o Au moment du vote de la loi de finances, la dotation globale de fonctionnement est calculée par application au

montant qui figure au titre de cette dotation dans la loi de finances initiale précédente d'un taux d'évolution égal au taux prévisionnel d'évolution du produit net de la taxe sur la valeur ajoutée. Ce taux prévisionnel est calculé abstraction faite de toute modification de l'assiette ou des taux de la taxe sur la valeur ajoutée.

Cette règle signifie que la D.G.F. est aujourd'hui encore calculée sur la base de la législation applicable en 1979 à la taxe sur la valeur ajoutée. Toute augmentation ou toute diminution des taux de T.V.A. est donc neutralisée.

La fixation du montant de la dotation globale de fonctionnement s'effectue en effet par application d'un taux de prélèvement au produit prévisionnel de la T.V.A. ; il suffit donc de considérer le taux de prélèvement de l'année N - 1 (par exemple 16,201 % en 1988) et de l'appliquer au produit prévisionnel de T.V.A. pour l'année N, ce produit étant calculé abstraction faite des modifications de taux décidées pour cette même année N ; le montant de la D.G.F. est alors obtenu et, en rapportant au montant prévisionnel réel de T.V.A. (donc en tenant compte des variations de taux), on obtient le taux de prélèvement réel, qui figure dans un article de la loi de finances.

Le cheminement du projet de loi de finances pour 1989 permet de percevoir le jeu de ce mécanisme : initialement, le taux de prélèvement avait été fixé à 16,482 % ; lors des débats à l'Assemblée nationale des allègements de T.V.A. ayant été décidés (abaissement à 28 % du taux majoré, notamment), le prélèvement a dû être porté à 16,546 %, pour obtenir un montant de D.G.F. identique (soit 80,080 milliards de francs) mais sur la base d'un produit de T.V.A. prévisionnel réel en diminution.

Le montant de la D.G.F. étant calculé en fonction de prévisions relatives au produit de la T.V.A. nette est, par ailleurs, susceptible de se révéler, à l'issue d'un exercice, notablement inférieur à ce qu'aurait impliqué l'application au montant de l'année précédente du taux réel de progression des ressources de T.V.A. Un tel phénomène a pu être constaté en 1987 et le sera également en 1988 ; par le jeu de la régularisation, la sous-estimation des recettes de T.V.A. lors du vote de la loi de finances peut toutefois être corrigée.

o Conformément à l'article L.234-1 du Code des communes, la D.G.F. afférente à un exercice fait en effet, le cas échéant, l'objet d'une régularisation avant le 31 juillet de l'exercice suivant.

Cette régularisation intervient si l'une ou l'autre des deux conditions suivantes se réalise :

- le produit réel de la T.V.A. a été supérieur au produit prévisionnel, cas auquel la régularisation est fonction de la différence entre ces deux produits ;
- le taux d'évolution du produit réel de la T.V.A. a été inférieur au taux d'évolution du salaire médian de référence de la fonction publique, ce salaire étant celui d'un fonctionnaire payé selon l'indice 254.

La première de ces conditions s'est systématiquement réalisée depuis trois ans, les recettes de T.V.A. ayant été sous-estimées en loi de finances initiale, comme l'indique le tableau ci-après :

(en milliards de francs)

Années	Produit prévisionnel de T.V.A.	Produit réel de TVA	D.G.F. initiale	Régularisation	D.G.F. + Régularisation
1985	394,6	400,3	63,610	0,928	64,538
1986	412,2	416,3	66,589	0,667	67,256
1987	433,9	445,1	70,026	2,075	72,101

L'évolution de la D.G.F. a, en revanche, toujours été supérieure, ces dernières années, à celle des traitements de référence de la fonction publique :

	DGF : augmentation en L.F.I.	DGF : augmentation après régularisation	Augmentation traitements F.Pub.
1985	+ 5,18 %	+ 6,08 %	+ 4,32 %
1986	+ 4,68 %	+ 4,21 % (1)	+ 2,07 %
1987	+ 5,16 %	+ 6,98 %	+ 1,38 %

(1) Taux de croissance inférieur au taux de croissance initial, compte tenu d'une régularisation moins élevée en 1986 qu'en 1985.

o En 1988, le taux de progression de la dotation globale de fonctionnement, tel qu'il résulte de la loi de finances initiale s'est élevé à 4,73 %. Le taux de progression réel devrait être toutefois supérieur, car le montant de la régularisation au titre de 1988 devrait excéder celui, pourtant élevé, de la régularisation au titre de 1987.

En effet, le produit prévisionnel de T.V.A. à la fonction duquel a été calculé la D.G.F. de 1988 s'élevait à 473,6 milliards de francs ; le produit - non encore définitif - qui résulte des estimations révisées serait d'environ 470 milliards de francs, soit un taux d'augmentation réel de 8,3 % par rapport à l'évaluation initiale de 1987 et non de 4,3 % (taux légèrement différent du taux de progression de la D.G.F., soit 4,73 %, en raison d'allègements de T.V.A. intervenus en 1988).

o Le fort taux de progression de la D.G.F. dans le projet de loi de finances pour 1989 est en grande partie due à cette sous-estimation de la T.V.A. lors du vote de la loi de finances pour 1988. Ce taux résulte en effet de la comparaison du montant de la D.G.F. prévu pour 1989, lequel se fonde sur un montant prévisionnel de T.V.A. en 1989 qui a pour base l'estimation révisée de la T.V.A. en 1988 et du montant de la D.G.F. de 1988 avant régularisation, qui a pour base l'estimation non révisée de la T.V.A. de 1988.

A supposer que les recettes de T.V.A. prévues pour 1989 ne soient pas sous-évaluées, c'est donc un taux réel de progression de la D.G.F. d'environ 3,2 % qui sera constaté au terme de l'exercice 1989, après régularisation au titre de 1988.

o Parfaitement explicable, le fort taux d'augmentation prévisionnel de la dotation globale de fonctionnement semble avoir déclenché une volonté de remise en cause des mécanismes d'indexation de cette dotation.

Selon les déclarations effectuées, lors de leurs auditions par votre Commission des Finances, par les ministres des Budget et de l'Intérieur, cette remise en cause procède du raisonnement suivant :

- le produit retiré par l'Etat de la T.V.A. est appelé à diminuer, du fait de l'harmonisation européenne,
- dès lors, maintenir l'indexation de la D.G.F. sur la T.V.A. à législation constante de 1979 aboutirait à asseoir cette dotation sur une recette ayant, de plus en plus, le caractère d'un principal fictif,

- en outre, le maintien de cette règle impliquerait la poursuite d'un effort financier important de l'Etat au profit des collectivités locales, alors que des sacrifices budgétaires importants risquent d'être nécessaires.

Cette argumentation n'est pas intégralement irrecevable ; toutefois, il faut garder présent à l'esprit :

- le fait que la D.G.F. n'est que la contrepartie de la suppression de toute imposition locale assise sur le chiffre d'affaires en 1966,
- le fait que le partage, par les collectivités locales, de l'effort de l'Etat au titre de l'harmonisation européenne, impliquerait à tout le moins que certains transferts de charge indus soient supprimés (surcompensation entre régimes spéciaux d'assurance-vieillesse, par exemple).

Votre Commission des Finances est donc disposée à envisager un autre mode d'indexation (par exemple, l'évolution des recettes nettes de l'Etat) ; elle demande cependant qu'une éventuelle modification ne soit apportée qu'avec le consentement du Sénat.

2. La répartition de la dotation globale de fonctionnement

o L'année 1989 sera, à cet égard, marquée par la poursuite de l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 29 novembre 1985.

Votre rapporteur rappellera brièvement les principes de cette loi :

- la D.G.F. des communes est répartie en trois parts, dénommées dotation de base, dotation de péréquation, dotation de compensation ;
- la dotation de base représente 40 % du total à répartir et sa répartition est effectuée en fonction du nombre d'habitants de chaque commune, ce nombre étant pondéré par un coefficient multiplicateur, allant de 1 pour les communes de moins de 500 habitants, à 2,5 pour les communes de plus de 200.000 habitants ;

- la dotation de péréquation est égale à 37,5 % du total des crédits et est répartie :
 - . à raison de 30 % du total des crédits en fonction de l'effort fiscal et du potentiel fiscal,
 - . à raison de 7,5 % du total des crédits en fonction de "l'insuffisance du revenu imposable par habitant" ;
- la dotation de compensation représente 22,5 % de la masse totale et est répartie, pour 60 % de son montant en fonction du nombre de logements sociaux construits dans chaque commune, pour 20 % en fonction du nombre d'élèves de l'enseignement élémentaire et pré- élémentaire domiciliés dans chaque commune et pour 20 % en fonction de la longueur de la voirie communale.

Les proportions ainsi fixées pour chacune de ces dotations ne sont toutefois pas directement apparentes au vu des répartitions opérées depuis l'entrée en vigueur de la loi (c'est-à-dire depuis le 1er janvier 1986) pour deux motifs :

- en premier lieu, un prélèvement est effectué avant toute répartition pour financer la garantie minimale d'évolution de la dotation perçue par chaque commune, cette garantie étant fixée à 55 % du taux de progression global de la D.G.F. ;
- en second lieu, l'entrée en vigueur de la loi s'effectue progressivement, chaque commune ayant perçu en 1986 une dotation de référence égale à 80 % de l'attribution reçue en 1985 ; cette dotation de référence a été abaissée à 60 % de la D.G.F. de 1985 en 1988 et ne devrait plus se monter qu'à 40 % de celle-ci en 1989 ; du fait de la progression de la masse globale, cette dotation de référence ne représentait plus que 72,66 % du total en 1987, 52,5 % de celui-ci en 1988 et devrait en constituer 32 % en 1989.

L'année 1989 sera donc caractérisée par l'importance de la garantie minimale de progression (+ 5,05 %, soit 55 % de 9,19 %) et par l'emprise croissante de la répartition fondée sur la loi du 29 novembre 1985. Du fait de la forte progression de la masse globale et donc de la garantie minimale, cette emprise croissante interviendra toutefois sans difficulté.

Le montant exact des différentes parts n'est pas encore fixé pour l'exercice 1989, le coût de la garantie minimale d'évolution étant pour l'instant inconnu.

Pour les exercices 1987 à 1988, la répartition s'est opérée comme suit, pour les communes d'une part, les groupements de communes d'autre part :

RÉPARTITION DE LA D.G.F. DES COMMUNES

(En millions de francs.)

Année	Dotation référence	Solde nouvelle législation					Total
		Dotation de base	Dotation de péréquation	Dotation de compensation	Total hors garantie	Garantie d'évolution	
1987	39 772	5 528	5 183	3 109	13 821	1 142	54 735
1988	29 834	9 854	8 937	5 362	24 153	2 830	56 817

RÉPARTITION DE LA D.G.F. DES GROUPEMENTS DE COMMUNES

(En millions de francs.)

Année	D.G.F. des communautés urbaines			D.G.F. des districts			Total
	Dotation de référence	Solde nouvelle législation	Total	Dotation de référence	Solde nouvelle législation	Total	
1987	1 102	386	1 489	238	71	309	1 798
1988	827	674	1 501	178	147	326	1 828

o La D.G.F. des départements est, quant à elle, répartie à raison de 45 % en fonction des attributions reçues l'année précédente (dotation forfaitaire) et de 55 % en fonction de dispositions à vocation péréquatrice (dotation de péréquation). Cette dotation de péréquation est elle-même répartie à raison de 40 % en fonction de l'écart entre le potentiel fiscal par habitant de chaque département et le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements et, à raison de 60 %, selon l'importance des impôts levés sur les ménages dans chaque département.

La répartition de la D.G.F. des départements s'est effectuée comme suit en 1987 et 1988 :

Année	Dotation forfaitaire	Dotation potentiel fiscal	Dotation impôts ménages	Garantie d'évolution	Concours particuliers	Total
1987	5 286	2 584	3 876	60	33	11 839
1988	5 509	2 693	4 040	75	90	12 408

o Il ne semble pas, pour l'instant, entrer dans les intentions du Gouvernement de proposer au Parlement une modification des modalités de répartition de la dotation globale de fonctionnement.

Votre Commission des Finances rappellera, néanmoins, les observations qu'elle formulait l'an passé à ce propos :

- en premier lieu, la loi confère une place probablement trop importante, dans la répartition de la dotation de compensation, au critère du nombre de logements sociaux situés dans la commune ; 60 % de la dotation de compensation sont répartis en fonction de ce critère (soit 3,2 milliards de francs en 1988), ce qui est sans doute excessif ;
- en second lieu, 30 % de la D.G.F. sont, dans le cadre de la loi du 29 novembre 1985 (12,5 % de la D.G.F. totale en 1988, soit 7,1 milliards de francs), répartis en fonction d'un critère de nature à inciter les communes à accroître leur pression fiscale ; ce critère est celui de l'effort fiscal ; même si la prise en compte de l'insuffisance de potentiel fiscal tempère quelque peu son impact, il y a là un indiscutable facteur d'incitation à l'aggravation de la pression fiscale ou, à tout le moins, une "prime" à une telle aggravation ;
- en troisième lieu, tant le critère de l'effort fiscal (qui est constitué par le rapport entre l'impôt levé sur les ménages et le potentiel fiscal) que celui du potentiel fiscal, sont fondés sur des données fausses, puisque les bases des impôts n'ont pas été actualisées depuis 1980.

Ce dernier point milite, soit pour la diminution du poids des critères "potentiel fiscal" et "effort fiscal" dans la répartition de la D.G.F., soit à tout le moins pour la réalisation effective de la révision des bases.

B) LA DOTATION SPECIALE INSTITUTEURS

o La dotation spéciale instituteurs a été créée par l'article premier de la loi du 29 novembre 1985 relative à la dotation globale de fonctionnement. Auparavant, les sommes versées aux collectivités locales au titre de la charge qu'elles supportent du fait du logement des instituteurs étaient fondues dans l'ensemble de la dotation globale de fonctionnement.

L'objectif poursuivi par le Législateur (en l'occurrence, par votre Commission des Finances, sur proposition de laquelle l'article premier de la loi a été adopté) était de rendre possible, en isolant les crédits de la dotation spéciale instituteurs, une étape ultérieure, consistant en la prise en charge directe de l'indemnité de logement des instituteurs par le budget de l'Etat.

Les communes ont en effet l'obligation de contribuer au logement des instituteurs, soit en leur fournissant un logement, soit en leur versant une indemnité en numéraire.

Cette charge est toutefois compensée implicitement, par le truchement de la dotation spéciale instituteurs. Elle relève d'ailleurs, par sa nature, de l'Etat, s'agissant du versement des indemnités tout au moins.

Or, le transit de l'indemnité de logement par les budgets communaux se traduit par une charge de trésorerie, souvent lourde dans les petites communes.

C'est pourquoi il apparaît aujourd'hui opportun de mettre en oeuvre l'étape ultérieure préconisée par votre Commission des Finances.

o Pour ce faire, il conviendrait de limiter le montant de la dotation spéciale instituteurs aux sommes nécessaires à la compensation des charges subies par les communes qui assurent effectivement le logement de leurs instituteurs. L'autre fraction de la dotation serait inscrite au budget de l'Etat, plus précisément au budget de l'Education nationale.

Outre qu'elle serait avantageuse pour les communes, cette solution ne serait pas défavorable à l'Etat. Il n'y a en effet aucun motif à ce que les indemnités versées aux instituteurs évoluent

au même taux que la dotation globale de fonctionnement, c'est-à-dire soient indexées sur le produit de la T.V.A.

Or, la solution qui prévaut aujourd'hui est bien une indexation de fait sur la T.V.A. Le montant de l'indemnité de base (montant auquel s'ajoutent, le cas échéant, des indemnités pour charges de famille) est en effet fixé par les préfets, en tenant compte des différences existant d'une commune à l'autre dans les charges de loyer, mais aussi du montant de l'attribution forfaitaire versée par l'Etat (c'est-à-dire le montant de la dotation spéciale instituteurs que divise le nombre d'instituteurs ayants-droit). Dès lors, l'évolution du montant de l'indemnité de logement ne peut être dépourvue de lien avec celle de la dotation globale de fonctionnement.

o Les sommes en question sont loin d'être négligeables. Le montant unitaire après régularisation s'est en effet élevé à 10.320 francs pour 1987 et a atteint, au titre de 1988, 10.386 francs. Le montant total de la dotation étant de 2,879 milliards de francs en 1988, le nombre d'instituteurs ayants-droit au versement de l'indemnité ou à un logement s'établit donc à 277.260 environ.

En 1989, le montant de la dotation spéciale instituteurs devrait atteindre 3,144 milliards de francs, soit un taux de progression de 9,19 %.

II - LES CONCOURS D'EQUIPEMENT

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

o Le remboursement aux communes de la T.V.A. acquittée sur leurs dépenses d'investissement s'effectue, depuis le 1er janvier 1986, sur la base du décret du 26 décembre 1985 ; la légalité de ce décret a été contestée devant le Conseil d'Etat, par dix-sept requérants dont, notamment, le Président du Comité des finances locales, le Président de l'Union des maires de l'Aisne, l'Association des maires de France et le Président du Conseil général du Haut-Rhin.

Ces requêtes ayant abouti à une annulation partielle, dont les conséquences budgétaires peuvent être importantes, votre rapporteur présentera brièvement les principaux éléments de l'arrêt du Conseil d'Etat, en date du 9 novembre 1988 ; la compréhension de celui-ci suppose toutefois un rappel préalable des règles régissant le fonds pour la compensation de la T.V.A. et notamment des dispositions du décret du 26 décembre 1985.

o Créé par une loi du 29 juillet 1975 et dénommé Fonds d'équipement des collectivités locales jusqu'au 1er janvier 1978, le F.C.T.V.A. doit permettre le remboursement aux collectivités locales de la T.V.A. qu'elles payent sur leurs dépenses d'investissement.

Jusqu'au terme de l'exercice 1980, la compensation de la T.V.A. revêtait un caractère forfaitaire et partiel ; elle s'effectuait en effet dans la limite du montant du crédit inscrit en loi de finances, le taux de restitution étant égal au rapport entre le montant de la dotation à répartir et celui de l'assiette éligible, c'est-à-dire l'ensemble des investissements des collectivités locales.

Depuis 1981, en revanche, la compensation budgétaire est devenue intégrale, le taux de compensation étant égal à 15,682 % de la dépense toutes taxes comprises, soit 18,6 % de la dépense d'investissement hors taxes.

En 1983, enfin, le F.C.T.V.A. est devenu un prélèvement sur les recettes de l'Etat, inscrit au paragraphe D de l'état A de la loi de finances ; il était auparavant imputé au budget du ministère de l'Intérieur.

A compter de 1983, des dépassements de crédits ont été constatés, pour deux motifs : d'une part, on peut présumer que les crédits inscrits en loi de finances ne traduisaient pas le montant exact des besoins (bien que ceux-ci soient relativement faciles à évaluer, puisque les dépenses éligibles lors d'un exercice N sont celles de l'exercice N - 2), d'autre part, les contours de l'assiette étaient parfois mal appréhendés, dans la mesure où la notion de "dépense réelle d'investissement" est relativement floue et autorise des interprétations divergentes.

Afin de limiter ce déficit, un décret du 26 décembre 1985, qui définit de manière restrictive l'assiette des droits à compensation, est intervenu.

Ce décret s'est traduit par l'apparition, en 1986, d'un fort excédent, succédant à trois années de déficit :

(en milliards de francs)

ANNEE	MONTANT DU FONDS	SOLDE
1982	7,240	Excédent : 0,240
1983	8,078	Dépassement : 0,719
1984	9,529	Dépassement : 1,153
1985	10,808	Dépassement : 0,895
1986	12,164	Excédent : 0,760
1987	12,524	Excédent : 0,074

o Le décret du 26 décembre 1985 a pour objet la définition des dépenses réelles d'investissement éligibles au F.C.T.V.A. ;

cette définition a été jugée sur plusieurs points trop restrictives par le Conseil d'Etat.

En premier lieu, le Conseil d'Etat a annulé l'article premier du décret, qui exclut des dépenses réelles d'investissement les subventions spécifiques d'investissement versées par l'Etat aux collectivités locales. Cet article supprime également tout droit à remboursement pour les dépenses engagées pour le compte d'une collectivité locale par un mandataire, disposition jugée de même illégale par la Haute Juridiction.

En second lieu, l'article quatre du décret, qui prévoit le calcul des droits à remboursement sur le seul fondement du taux normal de T.V.A. (soit 18,6 %) a été invalidé.

En troisième lieu, enfin, l'article cinq du décret, qui met à la charge des collectivités l'obligation de rembourser les attributions dont elles ont bénéficié lorsqu'elles cèdent les immobilisations au titre desquelles ces attributions ont été versées a été annulé.

L'article deux, en revanche, qui exclut les travaux réalisés pour le compte de tiers des dépenses éligibles, a été validé.

Cette annulation partielle devrait se traduire par la reconstitution des droits à compensation des collectivités sur la base de la réglementation antérieure pour les exercices 1986, 1987 et 1988 ; la charge budgétaire qu'elle implique peut être évaluée à plusieurs milliards de francs.

En outre, le montant du fonds prévu au titre du projet de budget, qui s'élève à 13,707 milliards de francs, soit une progression de 2,79 %, devra probablement être augmenté, puisque les versements devront s'effectuer sur la base d'une réglementation plus souple, sauf à modifier la loi.

Le F.C.T.V.A. serait ainsi conforté en tant que ressource d'investissement non négligeable pour les collectivités locales. Sa part dans le montant total des recettes et dans le montant total des seules recettes d'investissement s'établit en effet comme suit en 1986 :

Part des attributions de F.C.T.V.A.	Par rapport au total des recettes	Par rapport aux recettes d'investissement
Départements	1,5 %	10,6 %
Communes	2,7 %	11,2 %
Syndicats et groupements	2,2 %	5,2 %

B) LA DOTATION GLOBALE D'EQUIPEMENT

1. La dotation globale d'équipement des communes

Pour la seconde année consécutive, la dotation globale d'équipement des communes sera régie, en 1989, par les dispositions de la loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, dont votre rapporteur rappellera brièvement les dispositions avant d'évaluer leur impact au regard des perspectives de l'investissement des communes.

o La loi d'amélioration de la décentralisation, tout en préservant le principe d'une séparation en deux parts des crédits de la D.G.E. des communes (la première répartie selon le mécanisme du taux de concours, la seconde attribuée sous forme de subventions spécifiques) a modifié le régime de fixation des montants de chacune des deux parts.

En 1986 et 1987, la répartition des crédits entre ces deux parts s'effectuait par le jeu de quatre critères physico-financiers appliqués à l'ensemble des communes relevant de chacune des deux parts (communes de plus de 2.000 habitants à l'exception des communes de moins de 10.000 habitants ayant opté pour le régime des subventions spécifiques pour la première part, autres communes pour la seconde part). L'application de ces critères a entraîné un sensible déclin des attributions perçues par les communes relevant de la seconde part :

(en millions de francs)

	D.G.E. des communes (total des crédits)	D.G.E. deuxième part	Proportion des crédits 2e part (total D.G.E.)
1983	657,6	181,2	27,56 %
1984	1.184,2	452,2	38,19 %
1985	1.494,3	559,9	37,46 %
1986	1.753,7	593,7	33,85 %
1987	1.892,7	626,1	33,10 %
1988	2.167,3	866,9	40 %

Afin de mettre un terme à cette évolution, la loi d'amélioration de la décentralisation a fixé à 40 % de la D.G.E. des communes le montant des crédits de la deuxième part (après imputation de la D.G.E. des groupements de communes).

o Les conséquences de cette règle ont été doubles : d'une part, la situation des petites communes a été améliorée en 1988, ce qui devrait quelque peu limiter le phénomène de "file d'attente" pour l'obtention des subventions relevé l'an passé par votre rapporteur ; d'autre part, la situation des communes de plus de 2.000 habitants s'est mécaniquement dégradée. Le taux de concours, fixé au niveau déjà modeste de 2,6 % en 1987, a chuté à 2,3 % en 1988. Les causes de cette faiblesse du taux de concours sont bien connues : insuffisance initiale des crédits globalisés, "éparpillement" et "émiettement" de la dotation dus à l'augmentation très forte du nombre des bénéficiaires, jeu, enfin, du critère d'indexation, à savoir le taux d'évolution prévisionnel de la formation brute de capital fixe des administrations publiques ; ce taux reflète l'évolution des dépenses d'équipement des collectivités locales, mais aussi celles des investissements d'autres administrations publiques et, notamment, l'Etat ; ces dernières investissant moins que les collectivités locales, ce critère d'indexation aboutit inévitablement à la dégradation du taux de concours. A ces faiblesses apparues dès la création de la D.G.E. s'ajoute donc désormais l'avantage créé par la loi du 5 janvier 1988 au profit des petites communes. Celui-ci doit d'ailleurs être approuvé, car les petites communes sont celles qui ont le plus besoin des subventions de l'Etat pour investir.

L'insuffisance de la D.G.E. est en outre à l'origine d'un phénomène encore mal perçu : les subventions d'investissement

accordées aux communes par les collectivités de niveau supérieur (départements et régions) excèdent désormais celles de l'Etat.

L'analyse des comptes des communes de moins de 10.000 habitants révèle en effet une croissance sensible et régulière des subventions aux petites communes.

En 1982, les subventions des départements à ces communes représentaient 8,2 % de leurs ressources totales d'investissement; en 1986, cette part atteint 10,6 %. Pour les régions, les chiffres sont respectivement de 1,8 % et 2,1 %.

Cette croissance, modeste en apparence, est néanmoins significative, dans la mesure où les petites communes ont, dans le même temps, accru sensiblement leur effort d'investissement (+ 35 % en quatre ans), l'Etat réduisant, pour sa part, considérablement le montant de ses subventions spécifiques.

L'aide des départements représente ainsi, en 1986, 3,6 milliards de francs et celle des régions 0,7 milliard, contre 1 milliard de subventions spécifiques de l'Etat (dotation globale d'équipement comprise).

2. La dotation globale d'équipement des départements

Comme la D.G.E. des communes, la D.G.E. des départements a fait l'objet de modifications avec la loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation.

Depuis 1984, la D.G.E. des départements comprend deux parts: la première est répartie au prorata des dépenses réelles d'investissement ("fraction principale") et des dépenses de voirie ("fraction voirie"), la seconde est consacrée aux subventions d'équipement rural allouées aux communes par les départements. Les attributions perçues au titre de chacune de ces deux parts font en outre l'objet d'une majoration pour les départements dont le potentiel fiscal est insuffisant.

La loi d'amélioration de la décentralisation a, en premier lieu, modifié le régime de ces majorations; initialement attribuées à tous les départements ayant un potentiel fiscal par habitant inférieur à la moyenne nationale, elles ont été réservées

aux seuls départements (au nombre de 25) ayant un potentiel fiscal par habitant inférieur de 40 % à la moyenne nationale ou un potentiel fiscal par kilomètre carré inférieur de 60 % à la moyenne nationale.

En second lieu, cette loi a limité au double du taux de progression de la dotation globale le seuil d'écrêtement des attributions reçues par chaque département, qui auparavant pouvaient progresser jusqu'à concurrence de 30 % d'une année sur l'autre.

Enfin, la loi du 5 janvier 1988 a modifié la structure de la seconde part, en réservant 10 % des crédits de celle-ci destinés à majorer les attributions des départements qui effectuent un effort particulier en matière d'aménagement rural.

La répartition des crédits entre ces deux parts et leurs diverses fractions s'est effectuée comme suit en 1987 et 1988 :

(en millions de francs)

	1987	1988
Première part		
. fraction principale	545,7	525,3
. fraction voirie	113,7	140
. majoration des départements défavorisés	64,5	30
Deuxième part		
. fraction principale	520,8	522,6
. majoration "aménagement foncier"	61,1	63,2
. majoration des départements défavorisés	82,1	100
TOTAL première part (1)	727,7	522,6
TOTAL deuxième part	664,1	685,8
TOTAL (1)	1.391,8	1.386,3

(1) Après imputation du déficit reportable.

Ces évolutions appellent les observations suivantes :

- en premier lieu, le "recentrage" sur les 25 départements les plus défavorisés de la majoration pour insuffisance de potentiel fiscal s'est accompagné

d'une diminution globale des crédits disponibles au titre de cette majoration (130 millions de francs pour les majorations des deux parts, au lieu de 146,6 millions de francs en 1987),

- en second lieu, du fait de l'imputation en 1988 du déficit constaté en 1986, le montant des crédits disponibles a diminué en 1988, ce qui a entraîné la réduction du taux de concours pour la répartition des fractions principales de chacune des deux parts (2,7 % contre 3 % en 1987 pour la première part, 11 % contre 12 % en 1987 pour la seconde part),
- ce déficit est, en troisième lieu, dû à une progression plus importante que prévu des dépenses d'équipement éligibles ; le taux de concours étant fixé en début d'année, toute sous-estimation de l'investissement local se traduit en effet arithmétiquement par un déficit (ce mécanisme joue également pour la première part de la D.G.E. des communes).

En 1989, la D.G.E. des départements progressera, comme la D.G.E. des communes, de 4 % et atteindra au total 1,874 milliard de francs ; sans que la répartition de ce crédit soit encore connue, ni le montant du déficit qui viendra l'amputer, il n'est pas évident que ce taux de progression garantisse le maintien des taux de concours de la D.G.E. des départements.

CHAPITRE II

LE FINANCEMENT

DES COMPETENCES TRANSFEREES

Les flux financiers afférents aux compétences transférées s'élèveront à environ 50 milliards de francs en 1989, dont 15,1 milliards au titre de la dotation générale de décentralisation (budgets de l'intérieur pour 12,7 milliards de francs et du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle pour 2,4 milliards de francs), 3,4 milliards de francs au titre des dotations d'équipement scolaire et 31,3 milliards selon les prévisions, pour le produit des divers impôts transférés.

Votre rapporteur présentera dans un premier temps ces divers modes de compensation et leur évolution (I) avant d'évoquer l'incidence du partage des personnels des services extérieurs de l'Etat (II).

I - EVOLUTION DES MODES DE COMPENSATION

A) LA DOTATION GENERALE DE DECENTRALISATION ET LA FISCALITE TRANSFEREE

I. La dotation générale de décentralisation en 1989

Outre la fraction des crédits inscrite au budget du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, qui est destinée aux régions, en compensation des charges issues des transferts de compétences en matière de formation professionnelle et d'apprentissage et dont le montant, en progression d'exactly 9,19 %, atteindra 2,399 milliards de

francs, les collectivités locales recevront en 1989 12,752 milliards de francs au titre de la dotation générale de décentralisation.

Ce dernier chiffre constitue le solde de plusieurs mouvements de crédits très complexes qui sont de trois ordres :

- inscriptions initiales de crédits, correspondant à la compensation de chacune des charges transférées,
- prélèvements résultant de l'application de la loi du 11 octobre 1985 sur la prise en charge des frais de fonctionnement des préfectures,
- ouvertures complémentaires aux inscriptions initiales, après perception du produit de l'écrêtement des départements surfiscalisés ; ces ouvertures interviennent avec le collectif de fin d'année.

Le chiffre figurant en loi de finances initiale constitue donc l'exacte mesure (sous réserve des aléas afférents aux prévisions fiscales) de ce que percevront les collectivités locales, puisque les ouvertures au titre de l'écrêtement des départements surfiscalisés correspondent à des sommes que ces mêmes départements ne recevront pas mais qui sont, toutefois, comptabilisées avec le produit prévisionnel des impôts transférés en compensation des transferts de compétences.

L'évolution des crédits intégrés dans la dotation générale de décentralisation sera, pour chaque compétence et chaque niveau de collectivités, la suivante en 1989.

o Pour les communes :

(En millions de francs.)

	1988	1989
Bureaux municipaux d'hygiène	317,8	347
Documents d'urbanisme	64,4	70,3
Primes d'assurance (autorisation d'utilisation du sol)	14,2	16
Concours particuliers « bibliothèques municipales »	225	254,8
Transports scolaires (A.C.O.T.U.)	307,3	335,6
Total	928,7	1 023,7

Aucun transfert particulier n'étant à signaler, les évolutions des crédits résultent uniquement de l'application du taux d'actualisation, soit le taux d'augmentation de la dotation globale de fonctionnement (+ 9,19 %).

o Pour les départements :

(En milliard de francs.)

	1988	1989
Ouvertures brutes de crédits.		
● fonctionnement des collèges	1.271,7	1.388,6
● action sociale et santé	6.809,8	7.902,9
● ports maritimes (fonctionnement)	9,9	10,8
● ports maritimes (équipement)	31,8	34,7
● cultures marines	6	6,5
● transports scolaires	3.184,4	3.473,9
● fonctionnement des établissements d'enseignement privé sous contrat	451,3	492,8
● bibliothèques centrales de prêts	168,2	223,6
● remboursements T.V.A.	71,2	71,8
Sous-total	13.024,9	13.571,9
Ouvertures complémentaires au titre de l'écrêtement des départements surfiscalisés.		
● provision	1.000	1.000
● solde	environ 1.500	inconnu
Prélèvements.		
● prise en charge des préfetures	- 1.728,7	- 1.887,7
● prise en charge des D.D.E.	- 1.700	- 1.815,9
● complément de rémunération des agents de l'Etat	- 74,1	- 70,2
● prise en charge des D.D.A.S.S.	-	- 372,4
● solde prise en charge	- 300,9	- 668,6
Sous-total	- 3.864,7	- 4.814,9
Total général	9.160,1	9.756,9

Peu de mesures nouvelles sont à mentionner ; l'essentiel des évolutions provient donc de l'actualisation. Toutefois, diverses imputations négatives complémentaires résultent de la poursuite de la prise en charge des frais de fonctionnement des préfetures et des services extérieurs par l'Etat.

Une provisions représentative d'une fraction de l'écrêtement des départements surfiscalisés est, par ailleurs, comme l'an passé, inscrite au budget, à concurrence d'un milliard de francs.

Selon la loi du 7 janvier 1983, les départements pour lesquels un transfert d'impôt se traduit par une ressource plus importante que la charge qu'il est destiné à compenser l'année où

le transfert est opéré font l'objet d'un écrêtement ; cet écrêtement, qui prend la forme d'un prélèvement sur les ressources fiscales des départements concernés est versé au budget général ; corrélativement, des ouvertures de crédits sont effectuées sur la dotation générale de décentralisation, les sommes inscrites au titre de cette dotation en loi de finances initiale ne permettant pas d'assurer l'intégralité de la compensation, qui est égale au total D.G.D. + montant de l'écrêtement.

L'écrêtement n'étant perçu qu'à l'issue de l'exercice, des difficultés s'ensuivaient naturellement pour le paiement des attributions de D.G.D. au quatrième trimestre de l'année. La provision a pour objet d'y remédier. Votre rapporteur observera à ce propos que le montant de cette provision est, dans le projet de budget pour 1989, identique à celui de la loi de finances pour 1988, alors qu'il aurait dû augmenter afin d'éliminer les dernières difficultés de trésorerie suscitée par ce mécanisme.

o Pour les régions :

(en millions de francs)

	1988	1989
. Fonctionnement de l'enseignement public	2 066,9	2 256,9
. Aide à la pêche côtière	13,8	15,1
. Aide aux cultures marines	14,1	15,4
. Enseignement privé sous contrat	474,4	518
. Régions d'outre-mer (développement culturel)	7,5	8,2
. Ports fluviaux et voies navigables	2	11,6 (1)
. Remboursements divers	37,2	38
Total.	2 615,9	2 863,2

(1) Progression due à un transfert de compétences (ports de Bretagne)

o Pour la région Corse, enfin :

(en millions de francs)

	1988	1989
. Education	55,8	60,9
. Culture	4,2	4,6
. Environnement	1,9	2,1
. Transports	36,3	39,6
. "Super vignette"	0,6	0,7
Total.	98,8	107,9

2) La fiscalité transférée

o La fiscalité locale a été fortement modifiée à la suite des transferts d'impôts d'Etat intervenus en contrepartie des transferts de compétences réalisés à compter de 1983.

Ainsi, les régions se sont vues attribuer la totalité de la taxe sur les cartes grises en contrepartie du transfert de compétence en matière de formation continue.

Les départements, quant à eux, ont bénéficié du transfert de la vignette, du droit départemental d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière portant sur les mutations d'immeubles à titre onéreux en contrepartie des charges nouvelles qu'ils ont à assurer à la suite du transfert d'un certain nombre de compétences nouvelles dans différents domaines (action sociale, santé, enseignement, transport, culture...).

En 1988, le montant de la fiscalité transférée représenterait 30,2 milliards de francs (prévisions) contre 28,723 milliards de francs en 1987 (+ 5,1 % entre 1988 et 1987)

et 24,713 milliards de francs en 1986 (+ 16,2 % entre 1987 et 1986).

En 1989, le montant estimé représenterait 31,350 milliards de francs, soit 3,8 % d'augmentation par rapport aux prévisions 1988. L'évolution de la matière imposable étant difficilement prévisible, il a été appliqué, pour 1989, un taux d'évolution de + 3,8 % qui demeure cependant supérieur à l'évolution moyenne des prix (2,4 %).

Les évolutions constatées pour chacune des taxes sont les suivantes :

- Cartes grises :

Le rendement de la taxe sur les cartes grises est passé de 3,157 milliards de francs (1986) à 3,721 milliards de francs (1987), soit 17,87 % d'augmentation. En 1988, le montant représenterait 3,9 milliards de francs, soit + 4,8 % par rapport à 1987.

La forte évolution du produit de la taxe sur les cartes grises, en 1987, résulte, d'une part, d'une augmentation constante de son taux et, d'autre part, des effets sur le marché de l'automobile de l'abaissement des taux de T.V.A. sur les véhicules automobiles appliqué à partir du deuxième semestre de l'année 1987.

- Droit départemental d'enregistrement et taxe départementale de publicité foncière sur les mutations immobilières :

En deux étapes, à compter du 1er janvier 1984 et du 1er janvier 1985, les départements se sont vus attribuer le produit du droit départemental d'enregistrement et de la taxe départementale de publicité foncière portant sur les mutations à titre onéreux. Son produit est perçu à l'occasion des mutations à titre onéreux d'immeubles.

En 1987, le produit du droit départemental et de la taxe départementale de publicité foncière est passé de 11,567 milliards de francs (1986) à 14,690 milliards de francs (1987), soit 27 % d'augmentation par rapport à 1986. En 1988, son produit représenterait 15,7 milliards, soit + 6,9 % par rapport à 1987.

La forte évolution du produit résulte d'une part, de l'augmentation du nombre et du volume des transactions immobilières et, d'autre part, des hausses importantes de prix constatées sur le marché.

- Vignette :

La taxe différentielle sur les véhicules à moteur communément dénommée "vignette" a été transférée aux départements et à la région Corse à compter du 1er janvier 1984.

Le rendement de la vignette a augmenté de 3,23 % en 1987 par rapport à 1986, passant de 9,989 milliards de francs (1986) à 10,312 milliards de francs (1987). En 1988, le rendement représenterait 10,6 milliards de francs, soit + 2,8 % par rapport à 1987.

B) LES QUESTIONS EN SUSPENS

L'un des transferts de compétences continue, aujourd'hui encore, d'être source de difficultés pour les collectivités locales, à savoir l'enseignement ; les dispositions du projet de loi relatif au revenu minimum d'insertion, par ailleurs, sans instaurer de transfert de compétence (cette compétence n'existant pas à l'heure actuelle) pourraient se traduire par un transfert de charges sans contrepartie au détriment des collectivités locales.

Le projet de loi relatif au revenu minimum d'insertion prévoit l'instauration d'une allocation différentielle, dont le financement sera assuré par l'Etat, au bénéfice des personnes dont les ressources sont inférieures à un seuil dont le montant, fixé par décret, devrait être de 3 000 francs pour un couple.

Le projet prévoit par ailleurs que l'instruction de demandes d'allocations sera effectuée par les services départementaux d'action sociale, les centres communaux d'action sociale et, le cas échéant, des associations agréées.

Ainsi, comme l'a démontré votre rapporteur lors de l'examen de ce texte par le Sénat (cf. avis n° 61 1988-1989), les collectivités locales subiront un transfert de charges, que l'on peut évaluer à 450 millions de francs environ.

Par ailleurs, les bénéficiaires du revenu minimum feront l'objet d'actions d'insertion, pour lesquelles chaque département devra contribuer à hauteur de 20 % des sommes dépensées par l'Etat dans ce département au titre du R.M.I. L'équilibre financier implicite de ce système repose sur le fait que les départements devraient faire des économies sur leurs dépenses d'aide sociale du fait de l'instauration du R.M.I., mais rien ne garantit qu'il y aura adéquation entre la charge nouvelle et les économies.

. La question des charges occasionnées par le transfert des bâtiments des collèges et des lycées, n'est, par ailleurs, toujours pas résolue ; certes, le collectif de fin d'année 1987 a ouvert un crédit de 1,2 milliard de francs en autorisations de programme, qui sera soldé par une ouverture de crédits de paiement de 700 millions de francs dans le collectif de fin d'année 1988 ; le rapport de la commission d'évaluation des charges qui doit prélude à l'abondement de la dotation régionale d'équipement scolaire n'est toutefois toujours pas rendu ; en outre, enfin, aucune procédure similaire n'a été prévue pour les charges suscitées pour les départements par les collèges.

II - LE PARTAGE DES PERSONNELS

. L'entrée en vigueur des lois de décentralisations s'est traduite par le partage des services des préfectures et sous-préfectures, d'une part et par la partition de certains services extérieurs d'autre part.

Les lois de décentralisation ont en effet posé le principe suivant lequel tout transfert de compétences s'accompagne du transfert des services et des moyens correspondants.

Pour permettre l'exécution des missions nouvelles dévolues aux départements et aux régions, la loi du 2 mars 1982 a prévu la mise à disposition en tant que de besoin après des présidents de conseils généraux ou régionaux des services des préfectures et des services extérieurs de l'Etat.

Cette mise à disposition a permis, ou peut permettre encore dans certains cas, aux collectivités locales de disposer, dans

l'attente des partages des services, des moyens nécessaires à l'exercice de leurs compétences.

En ce qui concerne la répartition des services entre l'Etat et les collectivités locales, l'Etat s'est attaché tout d'abord à effectuer le partage des services des préfectures, partage aujourd'hui totalement mené à bien tant sur le plan fonctionnel que financier. Dans le cadre des opérations conduites à cet effet 14 000 agents environ dont 3 000 agents de l'Etat se sont trouvés placés sous l'autorité des exécutifs territoriaux.

Par ailleurs, la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, qui concerne les services extérieurs de l'Etat proprement dits, a défini les conditions et les délais de réorganisation et de partition de ces services lorsqu'ils étaient chargés à titre principal de la mise en oeuvre d'une compétence attribuée aux départements ou aux régions.

Sont concernés par ces dispositions les services extérieurs du ministère des affaires sociales et de l'emploi, du ministère de l'équipement, et du logement, du ministère de l'agriculture, du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports.

. Le décret n° 84-931 du 19 octobre 1984 a fixé les modalités du partage des directions départementales des affaires sanitaires et sociales.

Le partage fonctionnel des D.D.A.S.S. est aujourd'hui totalement achevé. En terme d'effectifs, les conventions conclues concernent un peu plus de 52 000 agents répartis en moyenne à raison de 29 % dans les services de l'Etat et 71 % dans des départements.

Le décret n° 86.1403 du 31 décembre 1986 a étendu à compter du 1er janvier 1987 aux directions départementales des affaires sanitaires et sociales les dispositions de la loi n° 85.1098 du 11 octobre 1985 relative à la prise en charge par l'Etat, les départements et les régions des dépenses de personnels, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité. Le partage financier des D.D.A.S.S. est actuellement en cours de réalisation.

. En ce qui concerne le partage des directions départementales de l'équipement, le Gouvernement a été conduit, à la suite de critiques émanant de nombreux élus locaux, à substituer au décret du 31 juillet 1985 le décret du 13 février 1987. A ce jour, l'ensemble des convention signées en la matière atteint le chiffre de 95, le reste se trouvant en cours de

négociation. A l'issue de cet exercice, plus de 5 000 emplois auront été transférés aux départements sans que soient pris en compte dans ce chiffre les effectifs des personnels employés dans les parcs et les subdivisions qui se trouvent mis à la disposition des présidents de conseils généraux.

Le problème du partage financier des D.D.E. fait actuellement l'objet, semble-t-il, d'une réflexion interministérielle qui inclut notamment les modalités de financement des parcs départementaux de l'équipement.

. Le décret relatif au partage des services extérieurs du ministère de l'agriculture a été publié le 29 avril 1988. Des négociations sont déjà engagées dans de nombreux départements entre le préfet et le président du conseil général afin d'élaborer la convention relative au partage de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt. La partition envisagée permet le transfert aux départements de près de 1 000 agents.

. Le décret relatif aux services extérieurs du ministère de l'éducation nationale est en cours d'élaboration et de négociation avec ce ministère ; quant au problème du partage éventuel des directions départementales de la jeunesse et des sports, il fait actuellement l'objet d'une étude.

CHAPITRE III

L'ETAT DES FINANCES LOCALES

I-EVOLUTION DES BUDGETS LOCAUX

Les remarques d'ordre méthodologique déjà formulées au cours des années antérieures par votre rapporteur conservent leur actualité. Les données définitives, fondées sur des résultats comptables, ne sont connues qu'avec beaucoup de retard ; selon les sources auxquelles on se réfère, les données ne sont, de plus, pas homogènes. Ce sont donc les principales tendances des budgets locaux, telles qu'elles ressortent des plus récentes estimations de la Caisse des dépôts ou de la direction générale des collectivités locales qu'il importe de relever, plus que le montant en valeur absolue des chiffres.

A) EVOLUTION D'ENSEMBLE

o Après la période de forte croissance de la dépense publique locale, observée entre 1980 et 1985, le fléchissement du rythme d'évolution des budgets locaux enregistré en 1986 s'est confirmé en 1987 et semble devoir s'amplifier en 1988.

Comme votre rapporteur le soulignait déjà l'an passé, les collectivités locales ont pu, dans l'ensemble, maîtriser l'expansion de leurs budgets.

o En 1987, les budgets des administrations publiques locales ont été artificiellement majorés par les opérations de réaménagement de la dette qui ont porté sur quelque 20 milliards de francs. Le gonflement des recettes, lié à l'expansion économique, a en outre conduit à réviser en hausse les prévisions. Au total, les budgets locaux auraient atteint

538 milliards de francs contre 487 milliards en 1988, soit une progression de 10,4 %, ramenée à 6,3 % hors opérations de réaménagement de la dette.

o L'année 1988 s'annonce de manière, semble-t-il, encore plus favorable.

D'après les premières prévisions publiées par la Caisse des dépôts et consignations en juillet 1988, les budgets locaux auraient progressé de 5 % (4,8 % hors réaménagement de la dette), pour atteindre 565 milliards de francs.

Cette augmentation modérée, qui devrait en outre, d'après les prévisions révisées de fin d'année, être revue en baisse (+ 3,7 %) est essentiellement due à la croissance spontanée des recettes, avec pour conséquence une hausse très sensible de l'épargne brute (susceptible d'augmenter de 14 % environ et donc de dépasser 100 milliards de francs).

A l'origine de cette progression des recettes, on relève deux séries de causes principales :

- les recettes fiscales progressent de plus de 6 %, sans, pratiquement, que les taux aient été majorés ; les bases, en revanche, croissent fortement, du fait de la reprise de l'investissement (pour la taxe professionnelle) et de la diminution du nombre de constructions neuves exonérées (pour le foncier non bâti) ;
- les subventions de fonctionnement progressent également fortement, du fait de l'augmentation des dotations globales (D.G.F. et D.G.E.), due elle-même à l'accroissement des recettes de T.V.A., qui a occasionné une substantielle régularisation du montant de la D.G.F. en juillet 1988.

Le recours à l'emprunt, en revanche, resterait stable, du fait de l'accroissement de l'autofinancement.

S'agissant des dépenses, les sections de fonctionnement et d'investissement évolueraient de manière contrastée.

Le rythme des dépenses de fonctionnement apparaît maîtrisé ; il serait de + 3,5 % selon les dernières évaluations. Le seul poste préoccupant est celui des frais de personnel, qui augmente du fait du relèvement des cotisations à la C.N.R.A.C.L. Les frais financiers, en revanche, ne croîtraient que de 2,6 %, les réaménagements de dette opérés antérieurement portant désormais leurs fruits.

Les dépenses d'investissement connaissent une croissance plus marquée (+ 4,1 %), pour deux raisons principales.

La première tient à la poursuite du réaménagement de la dette, qui gonfle fortement les remboursements d'emprunts.

La seconde procède de la poursuite, pour la quatrième année consécutive, de la croissance des dépenses d'équipement (+ 9 %), qui devraient atteindre 132 milliards de francs. Pour une part importante, cette augmentation est due à la prise en charge des lycées et des collèges.

o En complément de la note de conjoncture définitive pour 1988, qu'elle doit présenter courant décembre, la Caisse des dépôts devrait fournir les premières tendances de 1989, sous forme de projections.

Les ressources devraient continuer de croître, sous l'effet de l'augmentation des bases. Les dépenses subiraient à nouveau l'incidence de la surcompensation entre régimes spéciaux d'assurance-vieillesse, qui se traduira par une nouvelle progression des cotisations à la C.N.R.A.C.L. Le réaménagement de la dette devrait se poursuivre, mais à un rythme plus faible qu'en 1987 et 1988. L'autofinancement des dépenses d'équipement, enfin, devrait demeurer important.

B) EVOLUTION PAR TYPE DE COLLECTIVITES

La tendance générale à la réduction du taux d'évolution des dépenses locales se retrouve au niveau de chaque catégorie de collectivité :

(en milliards de francs)

	1985	1986 (2)	1986/1985 (%)	1987 (2)	1987/1986 (%)
Communes (1)	231,2	247,4	+ 7	264,1	+ 6,7
Départements	119,7	131,5	+ 9,8	138	+ 5,24
Régions	18,2	23,6	+ 29,6	27,5	+ 16,5

(1) hors groupements
(2) Chiffres non consolidés

En 1986, la croissance des dépenses réelles totales se stabilise pour les communes ; du fait de la poursuite des transferts de compétences, elle reste néanmoins sensible pour les départements, qui ont désormais la charge des collèges ; pour les régions, enfin, le taux d'augmentation demeure spectaculaire, pour des montants il est vrai encore modestes en valeur absolue.

En 1987, le taux d'évolution diminue pour les trois types de collectivités, mais reste encore élevé pour les régions.

1) Les budgets communaux

Entre 1985 et 1987, on a assisté à une restructuration des dépenses communales entre le fonctionnement, dont la part relative diminue en dépit de la montée des frais de personnel, et l'investissement, dont la progression est due à l'effort d'équipement et au réaménagement de la dette.

Structure des dépenses communales

(en milliards de francs
et en pourcentage du total)

	1985	1986 (1)	1987 (1)	1987/1986
Dépenses de fonctionnement	154,3 (66,8 %)	163,3 (66,0 %)	170,3 (64,5 %)	+ 4,3 %
dont :				
Frais de personnel	65,7	69,6	72,9	+ 4,3 %
Intérêts de la dette	19,7	21,5	22,8	+ 6 %
Dépenses d'investissement	76,8 (33,2 %)	84,1 (34 %)	93,8 (33,5 %)	+ 11,5 %
dont :				
Dépenses d'équipement brut	56,7	60,1	64,9	+ 7,9 %
Remboursement de dettes	13,1	17,0	20,9	+ 23 %
(1) chiffres non consolidés				

La structure des ressources est, quant à elle, marquée par une augmentation de la capacité d'autofinancement. La progression de la fiscalité reste forte en 1986, mais devient plus modérée en 1987 :

Evolution des ressources communales

(en milliards de francs)

	1985	1986 (1)	1987 (1)	1987/1986
Recettes de fonctionnement	175,5	188,6	198,8	+ 5,4 %
dont :				
Recettes fiscales	95,5	104,1	111,3	+ 6,9 %
dont :				
impôts directs	89	97,1	103,8	+ 6,9 %
Recettes d'investissement (2)	80,1	85,5	96,5	+ 12,8 %
Subventions et participations	21,2	21,6	23,3	+ 7,8 %
Emprunts	28,6	31,7	35,6	+ 12,3 %
Epargne brute	21,1	23,5	28,5	+ 21,2 %
(1) chiffres non consolidés				
(2) y compris épargne brute				

2) Les budgets des départements

Compte tenu de leur compétence de droit commun en matière d'aide sociale, les départements ont une structure des dépenses spécifique, où les dépenses de fonctionnement occupent une place prépondérante. Une réduction relative de ces dépenses peut toutefois être observée depuis 1985, grâce à la stabilité des frais de personnel :

Structure des dépenses départementales

(en milliards de francs et en pourcentage des dépenses totales)

	1985	1986	1987	1987/1986
Dépenses de fonctionnement	88,1 (73,6 %)	94,3 (71,7 %)	96,1 (69,4 %)	+ 1,9 %
dont :				
Frais de personnel	12,0	12,7	12,0	- 5 %
Intérêts de la dette	6,8	7,6	7,7	+ 1,3 %
Dépenses d'investissement	31,6 (26,4 %)	37,2 (28,3 %)	42,3 (30,6 %)	+ 13,7 %
dont :				
Dépenses d'équipement brut	16,2	17,3	19,8	+ 14 %
Remboursement de dettes	5,4	8,2	9,3	+ 13,4 %

Au chapitre des recettes départementales, on note un relatif tassement de la progression de la fiscalité directe, alors que la fiscalité indirecte poursuit son ascension. L'épargne brute augmente fortement.

Evolution des recettes départementales

(en milliards de francs)

	1985	1986 (1)	1987 (1)	1987/1986
Recettes de fonctionnement	104,5	112,8	117,1	+ 3,8 %
dont :				
Recettes fiscales	58,9	65,0	69,7	+ 7,2 %
dont :				
impôts directs	39,6	43,1	46,0	+ 6,7 %
impôts indirects	19,3	21,8	23,8	+ 9,1 %
Recettes d'investissement	34,3	38,1	42,8	+ 12,3 %
dont :				
Subventions et participations	5,8	6,7	8,0	+ 19 %
Emprunts	10,2	10,7	11,6	+ 8,4 %
Epargne brute	16,4	18,5	21,0	+ 13,5 %

(1) chiffres non consolidés

II - DES PROBLEMES PARTIELLEMENT RESOLUS AUX DIFFICULTES PRESENTES

Parmi les facteurs pesant sur l'évolution des budgets locaux, l'accroissement de la charge de la dette comptait parmi les plus préoccupants ; ce problème est aujourd'hui en passe d'être résolu. La situation de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, en revanche, constitue toujours un sujet de vive préoccupation.

A) L'ATTENUATION DES CHARGES DE LA DETTE

o A compter de 1986, divers dispositifs de réaménagement de la dette des collectivités locales ont été mis en place. Le volume des prêts ayant bénéficié de ces dispositifs s'est élevé à 6 milliards de francs en 1986, 20,3 milliards de francs en 1987 et 23 milliards de francs en 1988, selon les prévisions.

Selon les réponses apportées au questionnaire de votre Rapporteur, les différentes mesures de réaménagement ont été les suivantes :

"La C.A.E.C.L., principal prêteur à taux élevé du fait de son financement sur le marché obligataire a supporté l'effort principal des premières mesures d'allègement.

"Ainsi depuis 1985 la Caisse a proposé aux collectivités locales lourdement endettées un dispositif reposant sur les mesures suivantes :

- prêt d'allègement d'annuité consistant en des prêts relais au taux de 1 % destinés à différer partiellement la charge d'annuité des prêts aux taux les plus élevés (taux supérieurs à 13 %) ;
- allongement de la durée des prêts de 5 ans maximum, financé au taux du marché ;
- remboursement par anticipation assorti du paiement d'une indemnité compensatrice calculée en fonction du taux de réemploi des fonds remboursés. Cette indemnité a permis de préserver le nécessaire équilibre financier de la caisse, dont les ressources sont de nature essentiellement obligataires et constituent ainsi une charge non réductible.

"Ce premier train de mesures, concentré sur les collectivités les plus lourdement endettées, avait valeur incitative et n'a pas manqué de provoquer un effet d'entraînement auprès des autres établissements de crédit.

"Depuis 1987, les formules de réaménagement se sont généralisées et participent de plus en plus d'une démarche de gestion de la dette.

"Une part importante des nouveaux emprunts conclus par les collectivités locales est renégociable à tout moment, parfois même sans versement d'une indemnité (ce qui tient pour beaucoup à l'augmentation des contrats à taux variable).

"Le groupe Caisse des Dépôts et Consignations - Caisses d'épargne - C.A.E.C.L. (puis Crédit local de France) propose ainsi des mesures de réaménagement qui ont pour but principal d'aider les collectivités locales à restructurer l'ensemble de leur encours de dette, adaptant les charges liées à l'emprunt au profil des recettes de la collectivité :

- consolidation du prêt qui consiste en un allongement de la durée du prêt assorti d'une légère diminution du taux ;
- modification des dates d'échéance des remboursements ;
- remboursements anticipés avec paiement d'une indemnité actuarielle, soit que la collectivité dispose d'une trésorerie suffisante, soit qu'elle refinance le capital remboursé par un nouvel emprunt conclu généralement sur une durée plus longue que la durée restant à courir initialement. Dans ce cas, la collectivité bénéficiera d'une diminution du montant des annuités mais supportera au terme du contrat une charge totale plus importante que celle du contrat initial. Ce refinancement peut inclure également le montant de l'indemnité et être conclu à taux fixe ou à taux révisable.

"Des mesures particulières d'application très limitée sont destinées aux communes en situation financière difficile :

- remises d'intérêt pour les prêts dont le taux d'intérêt est supérieur à 13 %. La remise est égale à 2 points d'intérêt, dans la limite d'un plancher de 13 %, et vient en déduction de l'annuité arrivant à échéance. Elle se calcule donc en appliquant le taux maximum de 2 % au capital restant dû avant l'échéance ;
- remboursement anticipé assorti du paiement d'une indemnité plafonnée (généralement à six mois d'intérêt).

"Si la plupart des établissements de crédit ont accepté de renégocier des contrats anciens, certains, s'appuyant sur les clauses du contrat, refusent toute modification des profils de remboursement.

"Il est à remarquer enfin qu'en matière d'endettement le secteur public local est dépendant à 80 % du groupe CDC (encours de 397 milliards de francs) et pour le reste de groupes

financiers présent depuis longtemps sur ce marché (Crédit Agricole, Crédit mutuel entre autres).

"La renégociation de ces encours a généralement été conduite par ces groupes.

"Ainsi, les établissements bancaires classiques, généralement absents du marché des collectivités locales avant 1986, n'ont été sollicités que dans la mesure où ils proposaient un rachat des encours antérieurs."

o Dans ce contexte de réaménagement, le recours à l'emprunt par les collectivités locales devrait, en 1988, connaître les évolutions suivantes :

- le groupe de la Caisse des dépôts représenterait environ 80 % du marché, 50 % des prêts aux collectivités locales étant accordés par le seul Crédit local de France ;
- le volume des prêts accordés par les caisses d'épargne devrait se maintenir un peu au-dessous de son niveau antérieur, mais les prêts accordés sur "contingent Minjoz" bénéficient de la forte reprise de la collecte au titre des livrets A (ces derniers prêts représenteraient environ 7 milliards en 1988) ;
- les autres groupes "traditionnels" devraient maintenir leur part de marché, celle du Crédit agricole se développant quelque peu ;
- l'appel direct au marché obligataire est en forte diminution ;
- les concours du secteur bancaire se développent (plus de 5 milliards de francs en 1986).

L'ensemble de ces évolutions apparaît sur le tableau ci-après :

**Concours apportés aux collectivités locales
par les établissements financiers**

(en milliards de francs)

	1986	1987	1988 (prévisions)
. Caisse des dépôts	9,265	8,503	10
. Caisses d'épargne	15,376	13,405	10
. C.A.E.C.L./CLF	27,972	28,606	35
Total groupe CdC	52,643	51,172	55
. Crédit agricole	1,036	4,851	5
. Crédit foncier	»	0,900	2
. Crédit mutuel	2,142	2,857	2,500
. Banques et autres prêteurs	3	5	5
. Emprunts obligataires	5,032	2,925	1,500
Total	63,853	67,705	71

B) LA SITUATION DE LA C.N.R.A.C.L.

La Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales gère le régime spécial de retraite des agents titulaires des collectivités locales et des établissements hospitaliers.

Les difficultés de cette institution, désormais bien connues, seront brièvement rappelées par votre rapporteur, qui en analysera ensuite les causes ; celles-ci n'ont d'ailleurs pas varié : il apparaît, en effet, que dans un contexte d'évolution défavorable

du rapport actifs/retraités, la C.N.R.A.C.L. continue de subir une charge indue, celle de la surcompensation entre régimes spéciaux d'assurance-vieillesse.

o La situation de la Caisse a évolué comme suit :

- l'exercice 1987 s'est soldé par un déficit global de 2,1 milliards de francs, nettement inférieur à celui de 1986, qui s'établissait à 4,8 milliards de francs ;

- cette diminution du déficit est évidemment due à l'augmentation de 5 points du taux des cotisations employeurs intervenue au 1er janvier 1987 (produit : environ 5 milliards de francs) et, accessoirement, à l'augmentation de 0,2 point du taux des cotisations des salariés ; le taux de couverture des pensions par les cotisations atteint ainsi 1,30 (les pensions représentant 18,7 milliards de francs et les cotisations 24,3 milliards de francs) ;

- le déficit de 1987 est donc uniquement dû aux compensations démographiques (8,9 milliards de francs, dont 4,15 milliards pour la surcompensation entre régimes spéciaux) ;

- l'exercice 1988, dont les résultats sont encore prévisionnels, devrait se traduire par un déficit de 1,2 milliard de francs, en dépit d'une nouvelle augmentation de trois points des cotisations employeurs, portées ainsi à 18,2 %.

La charge de la surcompensation, pour laquelle un acompte a seulement été versé, à hauteur de 4,1 milliards de francs, continue à peser sur la Caisse.

o Les causes de cette situation sont de deux ordres.

En premier lieu, le rapport cotisant/pensionnés s'est dégradé : de 4,5 en 1983, il est passé à 3,99 en 1987 et devrait chuter à 3,73 en 1988. Cette dégradation du rapport actifs/inactifs est surtout imputable aux fonctionnaires hospitaliers, plus qu'aux fonctionnaires territoriaux, même si le rapport démographique de ces derniers reste encore moins favorable :

Situation au 31 décembre 1987 (1)

	Territoriaux Hospitaliers Total		
Nombre de cotisants	740.961	665.004	1.405.965
Nombre de pensionnés	206.813	145.243	352.056
Rapport démographique	3,58	4,57	3,99
Progression des cotisants 1987/1986	+ 2,45 %	+ 2,05 %	+ 1,60 %
Progression des pensionnés 1987/1986	+ 4,50 %	+ 6,91 %	+ 5,47 %

(1) Source : Association des maires de France

En second lieu, évidemment, la charge indue constituée par la surcompensation (qui aboutit, selon des mécanismes complexes à l'alimentation des régimes spéciaux déficitaires -mines, cheminots, marins, etc...- par la C.N.R.A.C.L., dont le rapport démographique et donc la capacité contributive est bien meilleure et subsidiairement par d'autres régimes, dont celui de l'Etat), grève lourdement les comptes de cette institution.

o Les perspectives pour 1989 ne sont guère favorables ; certes, le montant des réserves serait, à la fin de 1988, d'environ 5,7 milliards de francs, ce qui permettrait de financer le déficit qui ne manquera pas de survenir en 1989 tout en conservant un minimum incompressible de 3 milliards de francs environ. Cette solution reporterait sur l'exercice 1990 l'augmentation des cotisations.

Tout en espérant que celle-ci sera largement inférieure à trois points (un point de cotisation représentant, pour les collectivités locales, 550 millions de francs, soit environ 0,33 point de fiscalité directe locale), votre Commission des finances rappellera l'urgente nécessité d'une suppression, ou à tout le moins d'une modification la rendant plus acceptable de la surcompensation.

CHAPITRE IV

LES PERSPECTIVES DES FINANCES LOCALES

Outre l'éventualité d'une réforme des modes d'indexation des concours de l'Etat, déjà évoquée par votre rapporteur, et les projets annoncés en matière de coopération intercommunale et d'interventions économiques des collectivités locales, qui ne participent pas immédiatement de l'objet du présent rapport, deux domaines semblent devoir, à brève échéance, donner lieu à des modifications législatives d'importance, ou, à tout le moins, à des aménagements ponctuels ; il s'agit de la fiscalité directe locale et de la gestion de la trésorerie des collectivités locales.

I - LA TRESORERIE DES COLLECTIVITES LOCALES : AMELIORATION DE LA GESTION OU LIBERTE DE PLACEMENT ?

Préalablement à tout examen des réflexions actuellement conduites à propos de la gestion de la trésorerie des collectivités locales, votre rapporteur rappellera la très grande prudence avec laquelle votre Commission des Finances aborde traditionnellement cette question ; sa position, telle qu'elle a été définie l'an passé, paraît en effet toujours valable ("une réforme du dispositif actuellement en vigueur paraît, en l'état, difficile à mettre en oeuvre" (1)).

Une même prudence animera, cette année encore, les réflexions de votre rapporteur, dont l'exposé sera précédé d'un rappel des termes du débat et d'une récapitulation des propositions récemment effectuées en ce domaine.

(1) Rapport sur le projet de budget pour 1988 du ministère de l'intérieur, annexe n° 27, par M. Bernard Pellarin, pages 60 à 67 (Sénat, 1987-1988).

A) LES TERMES DU DEBAT

La clarification du débat relatif à la liberté des collectivités locales en matière de trésorerie suppose que soient, en premier lieu, dissociées expressément la liberté de gestion de la trésorerie, qui est, d'ores et déjà, acquise dans son principe mais enserrée dans de multiples contraintes en réalité, et la liberté de placement de la trésorerie, pour l'instant interdite aux collectivités. Le second élément du débat porte sur l'évaluation des prestations réciproques de l'Etat et des collectivités locales, c'est-à-dire l'appréciation du gain résultant pour l'Etat de l'obligation de dépôt des fonds libres des collectivités au trésor et du coût qu'il subit du fait du compte d'avances sur impôts locaux.

1. Liberté de gestion et liberté de placement

o La gestion de la trésorerie consiste en l'ajustement des dates de dépenses et de recettes, dans le but de concilier deux objectifs :

- minimiser le volume des fonds disponibles, qui, en principe, ont un coût pour la collectivité,
- tout en conservant une trésorerie suffisante pour assurer la continuité des paiements.

Il s'agit donc de tendre vers la "trésorerie zéro", selon le principe classique dans la gestion d'une entreprise privée.

En pratique, trois éléments peuvent être relevés : la marge de manoeuvre relativement importante dont disposent les collectivités locales, les tempéraments substantiels qu'apportent à cette marge de manoeuvre l'absence de maîtrise sur la date de perception d'une forte part des recettes, les divergences observées dans la pratique des grandes et des petites collectivités.

o Les collectivités locales ont, en principe, une certaine latitude pour mobiliser leurs ressources et payer leurs dépenses.

Certes, une partie de celles-ci (frais financiers, charges salariales) doit être acquittée à intervalles réguliers ; toutefois, les dépenses de fonctionnement courant (matériels, fournitures) peuvent, en théorie, être étalée sur l'ensemble de l'année, en fonction du rythme de recouvrement des recettes, afin d'approcher l'objectif de la "trésorerie zéro".

S'agissant des recettes, les collectivités locales ont la maîtrise du rythme de mobilisation des différentes tranches des emprunts qu'elles ont contractés et de l'encaissement des recettes perçues sur les usagers des services publics qu'elles gèrent.

En "jouant" sur ces différents éléments, les collectivités locales ont donc la capacité d'ajuster leurs ressources à la périodicité de leurs dépenses et réciproquement.

Cependant, leur marge de manoeuvre est relativement restreinte en matière de recettes.

o Comme le démontre en effet une enquête réalisée par la SEDES (1) à la demande du ministère de l'intérieur, les collectivités n'ont guère de maîtrise sur la date de versement d'une part importante des dotations de l'Etat.

Certes, les acomptes sur impôts directs locaux sont versés de manière régulière, par douzièmes provisoires, de même que la dotation globale de fonctionnement. En revanche, les versements effectués au titre de la dotation globale d'équipement, du fonds pour la compensation de la taxe sur la valeur ajoutée, de la dotation générale de décentralisation sont fréquemment irréguliers.

De ce fait, une relative incertitude pèse sur le niveau réel des ressources disponibles en caisse, qui entrave la gestion prévisionnelle de la trésorerie.

o Les pratiques suivies par les collectivités locales sont, dans ce contexte, très diverses.

Les grandes villes et les départements s'orientent de plus en plus vers une gestion rationnelle de leur trésorerie, mais, comme le démontre l'enquête de la SEDES précitée, diverses insuffisances peuvent encore être relevées : le rythme des dépenses d'investissement reste insuffisamment maîtrisé et le recouvrement des recettes d'exploitation connaît des retards dus au manque flagrant des moyens des recettes municipales, ce qui oblige les collectivités locales à mettre en place des régies de recettes et donc à assumer une charge qui, normalement, relève de l'Etat. De manière générale, les grandes villes et les départements réussissent à limiter la trésorerie disponible à un niveau relativement faible : entre 32 et 36 jours de dépenses pour

(1) Société d'Etude pour le Développement Economique et Social "Enjeu de la trésorerie des collectivités locales" - mai 1988.

les villes de plus de 20.000 habitants (1). Les grandes collectivités peuvent, de plus, utiliser désormais des instruments d'emprunt à très court terme, par exemple les dispositifs d'ouverture de crédits et d'avance de trésorerie proposées par le Crédit local de France. En cas de difficultés temporaires, ces instruments permettent d'éviter la mobilisation immédiate d'un emprunt à long terme, qui peut se révéler coûteuse. Cette mobilisation immédiate étant la principale variable d'ajustement, la finalité même de la "trésorerie niveau zéro" est en effet de la limiter autant que faire ce peut.

Le comportement des petites collectivités est très différent. Pour celles-ci, selon le dossier établi par la publication "Gestion locale" déjà mentionnée, la valeur du fonds de roulement oscille entre quatre mois dix-sept jours de dépenses (communes de moins de 700 habitants) et deux mois neuf jours de dépenses (communes de 2.000 à 5.000 habitants). Outre l'absence de moyens techniques, des facteurs psychologiques expliquent ce comportement de prudence et notamment la crainte de ne pouvoir faire face à l'imprévu, crainte que certains comptables n'apaisent pas toujours chez les ordonnateurs, c'est-à-dire les maires. De plus, les petites communes, contrairement aux grandes collectivités, doivent, pour autofinancer leurs équipements, constituer une importante épargne préalable qui, n'étant pas placée, s'accumule sous forme de trésorerie disponible.

o La liberté de placement des fonds libres est donc une notion différente de celle de liberté de gestion de la trésorerie ; sous réserve des diverses contraintes évoquées ci-dessus, les collectivités locales ont la liberté de gérer leur trésorerie ; elles n'ont, sous la réserve d'exceptions marginales, pas la liberté de la placer.

Les fonds libres des collectivités locales doivent, en effet, être déposés auprès du trésor public, sur un compte non rémunéré. Toutefois, les fonds provenant de libéralités ou de l'aliénation d'un élément du patrimoine peuvent, en attente d'emplois, être placés à valeur du trésor (notamment), de même que les fonds d'emprunt destinés à des travaux et non utilisés par la collectivité pour des raisons indépendantes de sa volonté. Enfin -et seule cette troisième exception à la règle de l'obligation de dépôt au trésor est réellement utilisée- les emprunts contractés auprès du crédit local de France peuvent, dans la

(1) Source : gestion locale, n° 25, septembre-octobre 1988.

limite de 70 % de leur montant non encore utilisé, être rémunérés à 1 % par cet établissement financier.

Accorder la liberté de placer leurs fonds libres aux collectivités locales supprimerait à l'Etat une ressource de trésorerie à la fois substantielle et gratuite. C'est pourquoi le débat sur la liberté de placement s'insère dans le champ plus vaste de l'appréciation du coût des prestations et des obligations réciproques qui résultent, pour l'Etat et les collectivités locales, de la législation actuelle.

2. Obligation de dépôt et coût des avances sur impôts locaux

o Le dispositif actuel repose principalement sur une obligation de l'Etat, qui est d'avancer par douzièmes provisoires aux collectivités locales le produit des impôts directs votés par elles et une obligation des collectivités locales, qui est de déposer gratuitement leurs fonds disponibles au trésor. Le gain retiré par l'Etat du système est donc fonction de l'application du taux de la recette marginale (1) du trésor au montant des dépôts constitués par les collectivités, l'appréciation de ce gain devant s'effectuer en principe au jour le jour, le montant des dépôts et le taux de la recette marginale variant en effet dans d'importantes proportions au cours d'une année donnée. Le coût pour l'Etat des avances sur impôts directs (et également des avances sur le produit de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur aux départements) est, pour sa part, fonction du montant de la différence entre les avances effectuées et le produit effectivement recouvré, montant auquel il convient également d'appliquer le taux de la recette marginale du trésor. Les avances sur impôts directs sont opérés par le biais d'un compte spécial du trésor, plus précisément un compte d'avance, qui porte le numéro 903-54. Ce compte enregistre à son débit le montant des avances effectuées et à son crédit le produit des impôts recouverts par les services de l'Etat. Le recouvrement intervenant, pour l'essentiel, en fin d'exercice, le compte est donc fortement déficitaire les neuf premiers mois de l'année, le coût de ce déficit étant baptisé coût de "l'effet de profil" dans le jargon financier.

(1) Par recette marginale, il faut entendre recette la plus coûteuse ; l'Etat dispose en effet de ressources gratuites (produit des impôts) et de ressources qu'il doit rémunérer (émission de bons du trésor ou d'obligations). En considérant que le coût des ressources croît avec le besoin de financement, il est légitime d'appliquer le coût de la ressource la plus onéreuse pour estimer le gain retiré d'une ressource gratuite, tels les dépôts obligatoires des collectivités locales.

o L'évolution récente de l'encours annuel des dépôts des collectivités locales au trésor et du gain que l'Etat en retire s'établit comme suit, en moyenne mensuelle :

(en milliards de francs)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988 (1)
Montant des dépôts						
. au trésor	37,226	44,082	53,375	57,753	69,127	72,138
. à la CAECL (2)	12,956	13,819	16,012	15,016	13,267	12,290
Taux de la ressource marginale	12,57 %	11,77 %	9,93 %	7,74 %	7,97 %	-
Gain pour l'Etat	4,679	5,188	5,300	4,470	5,510	-

(1) Moyenne des quatre premiers mois de l'année.

(2) Les dépôts à la C.A.E.C.L., devenue Crédit local de France, bénéficient indirectement au trésor, puisque celle-ci entretient un compte au trésor très faiblement rémunéré ; ce facteur de majoration du gain retiré par l'Etat n'est pas pris en compte ici.

L'encours des dépôts ne cesse donc d'augmenter, ce qui a permis, en 1987, un accroissement substantiel de l'avantage retiré par l'Etat, en dépit de la forte diminution du coût de la recette marginale du trésor, induite par la baisse des taux d'intérêt.

Il convient d'observer que les dépôts des petites communes sont de loin les plus importants : pour l'exercice 1985, au 31 décembre, les dépôts au trésor se répartissaient en effet comme suit :

(en milliards de francs)

régions	départements	communes (+ 10.000 ha)	communes (- 10.000 ha)	groupements	autres
1,802 (3,73 %)	8,470 (17,57 %)	10,093 (20,9 %)	17,855 (37 %)	9,617 (20 %)	0,358 (0,7 %)

o Parallèlement, le coût des avances sur impôts locaux (coût de "l'effet de profil", uniquement) et le coût (ou le gain) net de l'Etat se sont établis comme suit :

(en milliards de francs)

	1983	1984	1985	1986	1987
. Coût des avances	4,078	4,652	4,185	3,596	3,649
. Gain dû aux dépôts (rappel)	4,679	5,188	5,300	4,470	5,510
Solde pour l'Etat	+ 0,601	+ 0,536	+ 1,115	+ 0,874	+ 1,861

o Ce dispositif n'est en apparence pas désavantageux pour l'Etat. Toutefois, d'autres paramètres doivent être pris en considération.

En premier lieu, le compte d'avance sur impôts locaux enregistre un solde négatif, non seulement en cours d'exercice, mais aussi en fin d'exercice ; le coût qui s'ensuit pour l'Etat est dénommé "effet de solde", par opposition à "l'effet de profil". Certes, en théorie, le compte devrait être parfaitement équilibré en fin d'année, chaque franc de produit voté donnant lieu à un franc d'avance et à un franc d'émission de rôle. Toutefois, le recouvrement des impôts émis au titre d'un exercice N n'est jamais intégral, certains articles de rôle n'étant recouverts que

lors de l'exercice suivant, voire d'un exercice encore ultérieur. Lorsque le produit voté augmente, les recouvrements effectués lors d'une année N au titre des rôles émis les années antérieures se révèlent arithmétiquement inférieurs aux manques à gagner au titre de cette année N, si le taux de recouvrement reste constant.

Les charges et les recettes du compte d'avance sur impôts locaux ont, ces dernières années, évolué comme suit :

(en milliards de francs).

Années	Avances sur impôts (débit)	Recettes encaissées (crédit)	Solde
1983	114,212	109,990	- 4,222
1984	136,156	130,582	- 5,574
1985	152,255	149,301	- 2,954
1986	165,706	160,779	- 4,927
1987	167,052	164,271	- 2,781
1988 (prévisions)	177,160	173,405	- 3,755

Le solde négatif du compte d'avance a donc tendance à se réduire, du fait de la diminution du taux de progression du produit des impôts locaux. Par ailleurs, le taux de recouvrement, autre facteur de l'évolution du solde du compte d'avance, semble en voie d'amélioration pour les recouvrements de l'année N (89,35 % en 1987, contre 87 % en 1983) mais s'est beaucoup dégradé pour les recouvrements au titre de l'année N - 1 (les restes à recouvrer à l'issue d'une année N, au titre des rôles non recouverts pour une année N - 1, sont, en 1987, de 50 %, contre 62 % en 1983).

En second lieu, l'Etat finance les dégrèvements et les admissions en non-valeurs, au titre des impôts locaux, sous forme de versements du budget général (chapitre 15-01 du budget des

charges communes) au compte d'avances. Pour financer ces dégrèvements, l'Etat bénéficie en outre d'une ressource, sous forme d'un prélèvement additionnel de 3,6 %, additionnel aux impositions locales (il s'agit, naturellement, des dégrèvements dits ordinaires, par exemple pour erreur de l'administration fiscale, par opposition aux dégrèvements dits législatifs, correspondant à des allègements d'impôts locaux décidés par le législateur):

Or, le produit du prélèvement de 3,6 % semble actuellement s'établir à environ 4,8 milliards de francs (prévision pour 1988), contre environ 6 milliards de francs pour le coût des dégrèvements ordinaires. L'Etat paraît donc désavantagé, mais uniquement à cause de la décision prise en 1982 de renoncer à percevoir le prélèvement de 3,6 % sur le produit de la taxe d'habitation, décision que l'article 7 du projet de loi de finances pour 1989 tend d'ailleurs à rendre définitive.

L'Etat, par ailleurs, assure l'établissement et le recouvrement des impôts directs locaux et perçoit, en contrepartie, un prélèvement de 4 % pour frais d'assiette et de recouvrement, dont le produit s'est établi à 6,780 milliards de francs en 1987 et pourrait atteindre 7,140 milliards de francs en 1988. Diverses tentatives ont été effectuées pour comparer ce chiffre avec le coût, pour l'administration fiscale, de la gestion des impôts locaux. En l'absence de comptabilité analytique réellement fiable, ces tentatives ne peuvent aboutir à des résultats véritablement probants.

En troisième lieu, les collectivités locales supportent diverses charges de trésorerie du fait de l'Etat ; il en va notamment ainsi pour le remboursement de la T.V.A. qu'elles acquittent, qui n'intervient, par le biais du Fonds pour la compensation de la T.V.A., qu'avec deux années de retard ou pour le versement de l'indemnité de logement des instituteurs. Ces charges ne doivent pas être oubliées dans le cadre d'un débat d'ensemble sur les prestations financières réciproques de l'Etat et des collectivités locales.

B) ANALYSE DES PROPOSITIONS DE MODIFICATION

Plusieurs propositions de modification du dispositif décrit ci-dessus ont récemment été effectuées ; la plupart d'entre elles appellent des réserves de votre Commission des Finances ; à tout le moins, leur mise en oeuvre ne doit pas être opérée sans précaution. Il s'agit, en premier lieu, d'une thèse maximaliste, jamais expressément formulée, mais dont certaines tentatives législatives avortées sont la traduction implicite ; une proposition plus raisonnable vient d'être, en second lieu, formulée par M. le Secrétaire d'Etat chargé des collectivités locales ; en troisième lieu, enfin, une intéressante suggestion effectuée par le Conseil économique et social dans un récent rapport (1), mérite d'être étudiée.

1. La thèse maximaliste

Cette thèse était sous-jacente à une tentative gouvernementale, effectuée en décembre 1984, dans le cadre des débats sur le projet de loi de finances pour 1985 et tendant à un prélèvement de plusieurs milliards de francs sur le compte d'avances sur impôts locaux.

Elle repose sur le raisonnement suivant :

- certes l'Etat retire un bénéfice de l'obligation de dépôt des fonds libres des collectivités locales au Trésor et ce bénéfice subsiste encore en prenant en compte le coût de "l'effet de profil" du compte d'avance sur impôts locaux ;

- mais l'Etat subit le poids du déficit en fin d'exercice du compte d'avances sur impôts locaux ("effet de solde"), dont le montant cumulé atteint presque 50 milliards de francs en 1988 ;

- dès lors, il convient de facturer aux collectivités locales le coût qu'implique, en terme de trésorerie, ce solde cumulé

(1) La gestion de trésorerie des collectivités locales, rapport présenté par M. André TISSIÈRE, mai 1988.

(dénommé "culot du compte d'avances"), soit un coût annuel d'environ 4 milliards de francs.

Cette thèse est totalement inadmissible, dans la mesure où elle aboutirait à facturer aux collectivités locales le coût de non-recouvrements sur lesquels elles n'ont aucune maîtrise, puisque le taux de recouvrement des impôts directs locaux dépend en grande partie de la productivité des services fiscaux et notamment de la date d'émission des rôles.

Sauf à transférer la responsabilité d'une partie des services fiscaux aux collectivités locales, le coût pour l'Etat du solde du compte d'avances doit donc être laissé totalement en dehors du débat.

Doit également, pour les mêmes motifs, ne pas être pris en considération, la question du coût de l'assiette et du recouvrement des impôts locaux (d'ailleurs impossible à déterminer exactement).

A moins d'envisager de supprimer son caractère régalien au recouvrement d'une partie des impôts acquittés par le contribuable, évolution que votre Commission des Finances ne saurait accepter, une éventuelle modification du régime actuel ne peut donc passer que par l'instauration d'une rémunération des avances, assortie d'une atténuation ou d'une suppression de l'obligation de dépôt des fonds libres.

2. Facturation des avances et limitation de l'obligation de dépôt

Lors de son audition par votre Commission des Finances, M. Jean- Michel BAYLET, Secrétaire d'Etat chargé des collectivités locales, s'est déclaré désireux d'étudier la possibilité d'instaurer une rémunération des avances sur impôts locaux, combinée à une rémunération (au même taux, semble-t-il) des dépôts effectués par les collectivités locales au Trésor.

Selon l'étude de la S.E.D.E.S. précitée : "Le système qui semble en définitive acceptable par tous serait celui d'une rémunération par les collectivités des douzièmes de fiscalité perçus durant les neuf premiers mois de l'année, c'est-à-dire ceux qui constituent effectivement une avance. En contrepartie, la possibilité devrait être donnée aux collectivités de placer leur trésorerie. Le souhait apparaît en outre de voir assouplir les modalités de versement des douzièmes ; en effet, il est arrivé que

certaines collectivités n'aient pas eu besoin d'un douzième pendant un mois, voire deux mois. Dès lors, le versement pourrait être effectué à la demande des collectivités, dans la limite du montant disponible, c'est-à-dire un douzième si cette demande est faite en janvier, deux douzièmes si elle est faite en février, etc...".

Cette suggestion est effectivement séduisante ; il convient, toutefois, de ne pas omettre qu'elle pénaliserait à l'évidence les grandes collectivités (villes et départements) et avantagerait à l'inverse les petites communes. Une telle évolution ne suscite d'ailleurs pas la critique de votre Commission des Finances, car il importe aujourd'hui d'aider les communes rurales, aux prises avec les difficultés du monde agricole. Cependant, les transferts de charges qui en résulteraient ne doivent pas être occultés.

Toute solution consistant à appliquer un régime de liberté de placement assorti de la rémunération des avances aux seules grandes collectivités est, à l'évidence, à proscrire (sauf en cas d'option), dans la mesure où elle n'aboutirait qu'à pénaliser globalement les collectivités locales.

La mise en oeuvre d'un mécanisme de "plan d'épargne - investissement", préconisée par le rapport du Conseil économique et social est, en revanche intéressante ; ce mécanisme reposerait sur un effort d'épargne de la collectivité (épargne rémunérée), assorti, à son terme, d'un crédit ; il s'agit donc de transposer au profit des collectivités locales (plus exactement des petites communes), le système de l'épargne-logement. Cette solution impliquerait, naturellement, une remise en cause de l'obligation de dépôt au Trésor des petites collectivités. Elle consisterait, en fait, en une aide implicite de l'Etat aux petites communes.

Votre rapporteur, au terme de cette analyse, souhaite enfin rappeler que l'ensemble de ces réflexions ne doit pas être conduit indépendamment de celles qui sont menées en vue d'améliorer le régime du recouvrement des impôts locaux. A cet égard, il apparaît surprenant que le taux d'adhésion des contribuables à la mensualisation du paiement de la taxe d'habitation ne soit que de 2,59 % en 1987, contre 38,95 % pour l'impôt sur le revenu, dans la région Centre, où une expérience de mensualisation de la taxe d'habitation a justement été conduite. Un effort de promotion de cette formule semble donc nécessaire. A tout le moins, il serait utile de rendre obligatoire le paiement d'acomptes par tiers des impôts locaux : la charge supportée par l'Etat, du fait du compte d'avances, en serait considérablement

allégée et l'informatisation des services fiscaux semble rendre possible une telle évolution sans surcoût excessif.

La diminution du coût de "l'effet de profil" pour l'Etat permettrait la facturation des avances à moindre coût aux collectivités locales ; la liberté de placement des fonds libres pourrait alors être plus facilement mise en oeuvre.

II - LA FISCALITE LOCALE

Toujours réclamée, jamais mise en oeuvre, sauf sous forme d'expédients, la réforme de la fiscalité directe locale ne semble guère à l'ordre du jour, tout au moins sous la forme d'une refonte d'ensemble. La réalisation d'une opération pourtant aussi naturelle que la révision de base des impôts locaux paraît créer des difficultés, tant dans ses modalités concrètes, que dans ses conséquences pour les contribuables et pour les budgets des collectivités locales.

Votre rapporteur examinera en premier lieu les évolutions récentes de la fiscalité directe locale (A), avant de s'interroger sur ses perspectives à court et moyen terme, qui concerne avant tout la révision des valeurs locatives et l'atténuation du lien qui unit le taux des taxes locales (B).

A) EVOLUTION RECENTE DE LA FISCALITE DIRECTE LOCALE

1. Evolution du produit et du taux des quatre taxes directes locales

o L'étude de l'évolution de la fiscalité directe se heurte à une difficulté méthodologique importante. Trois approches au moins peuvent être retenues :

- l'approche du contribuable : elle implique d'ajouter au produit voté par les collectivités locales les différentes taxes

additionnelles aux impôts directs locaux et d'en retrancher le montant des dégrèvements financés par le budget de l'Etat ;

- l'approche des collectivités locales : elle suppose de ne considérer que le produit voté par les élus locaux ; c'est, en définitive, ce produit qui sera versé en recettes des budgets, quels que soient les aléas du recouvrement ;

- l'approche macroéconomique d'ensemble : elle requiert de prendre en compte à la fois les montants supportés par les contribuables locaux, les dégrèvements financés par le chapitre 15-01 du budget des charges communes et les autres compensations pour allègements d'impôts locaux supportées par le budget de l'Etat (qui sont imputées sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle et sur le budget du ministère de l'intérieur pour l'exonération des constructions neuves de la taxe foncière).

o Selon l'approche du contribuable, les montants de chacune des quatre taxes directes locales ont évolué comme suit depuis 1980 (montants obtenus en ajoutant aux produits votés par les collectivités locales, les produits votés au titre des taxes additionnelles et les frais d'assiette et de dégrèvements et en soustrayant les dégrèvements ordinaires et "législatifs") :

(en milliards de francs)

	Taxe professionnelle	Taxe d'habitation	Foncier bâti (1)	Foncier non bâti	Total
1980	34,435	15,695	14,581	4,950	69,661
1981	41,560	17,983	17,332	5,635	82,510
1982	46,027	19,902	20,901	6,490	93,320
1983	52,689	23,859	25,143	7,387	109,078
1984	61,304	27,636	33,132	8,143	130,215
1985	62,002	30,244	37,393	8,840	138,479
1986	67,104	32,266	41,387	9,350	150,107
1987	68,149	33,583	44,407	9,310	155,449
1988 (2)	72,766	34,460	48,640	9,500	165,366

(1) Y compris la taxe d'enlèvement des ordures ménagères

(2) Prévisions

Il apparaît nettement que le plus fort taux de progression est celui de la taxe foncière sur les propriétés bâties, cette forte progression résultant de trois facteurs distincts :

- la limitation considérable, en 1984, des exonérations consenties au titre des constructions neuves,
- l'absence de véritable lien entre le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties et les taux des trois autres taxes directes locales, qui font du foncier bâti la variable d'ajustement des budgets locaux dans nombre de cas,
- la dynamique de la construction, dans certains départements tout au moins.

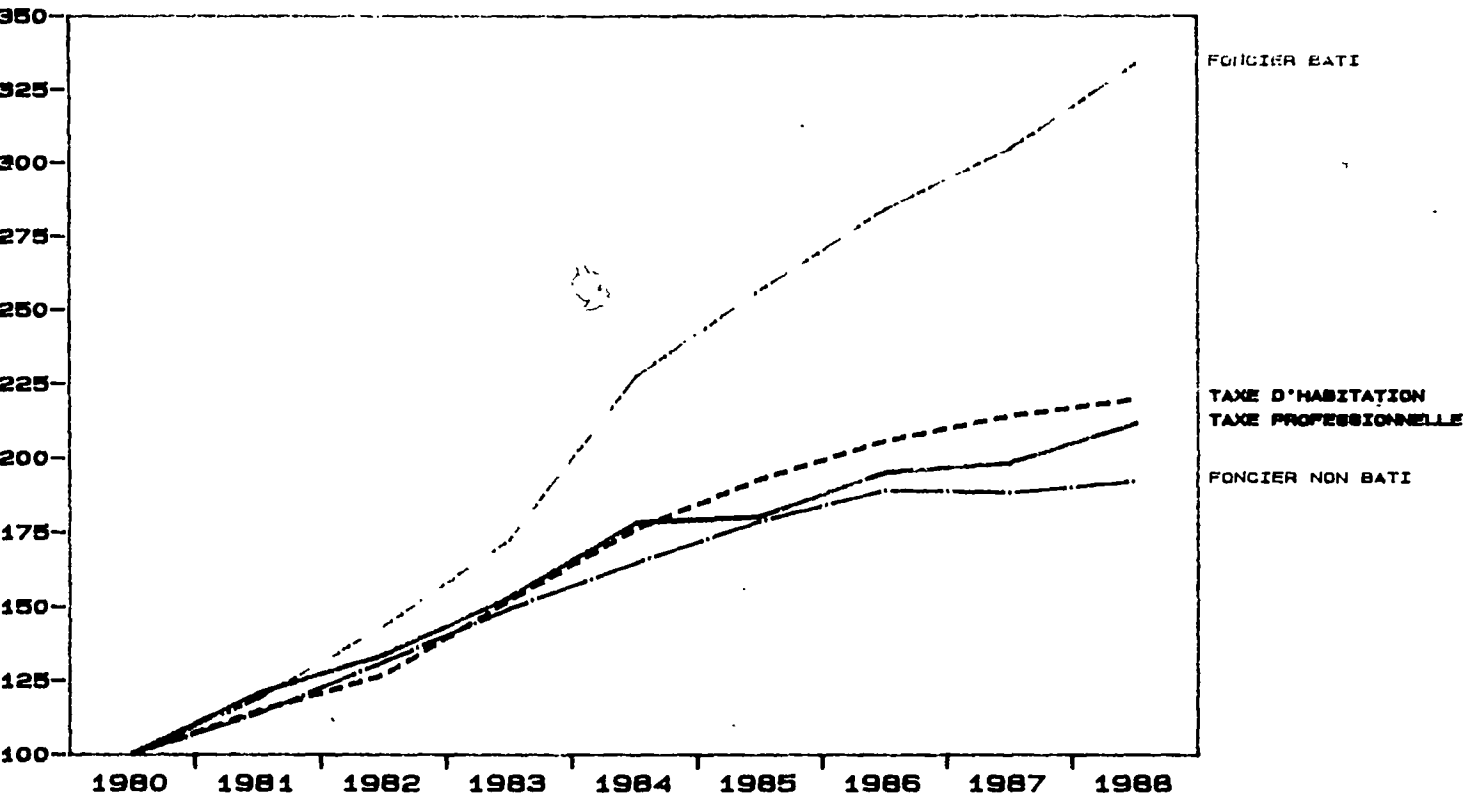
A contrario, le produit de la taxe foncière sur les propriétés non bâties supporté par les redevables est stable en francs courants depuis trois ans, après avoir crû relativement fortement entre 1980 et 1985 (augmentation de 78 % en cinq ans). Cette stabilité, il convient de le noter, est obtenue en l'absence presque totale de dégrèvements législatifs et autres allègements compensés par l'Etat.

La taxe d'habitation, après avoir très fortement progressé entre 1982 et 1985, croît à un rythme plus modéré depuis cette date, au prix, il est vrai, d'une augmentation considérable des dégrèvements supportés par le budget de l'Etat, qui aboutit à un transfert sur le contribuable national d'une charge auparavant supportée par le contribuable local.

La croissance du produit de la taxe professionnelle, enfin, s'est également ralentie à partir de 1984 moyennant, là encore, l'instauration de divers allègements à la charge du budget de l'Etat.

L'ensemble de ces évolutions est résumé par le graphique ci-dessous :

**Montant supporté par les contribuables locaux
au titre des quatre taxes directes locales
(base 100 1980)**



Si, pour le contribuable local, la charge est atténuée du fait des dégrèvements et allègements, elle est également majorée par les impositions additionnelles diverses aux quatre taxes locales, dont le montant s'ajoute aux produits votés par les collectivités locales pour l'émission des rôles.

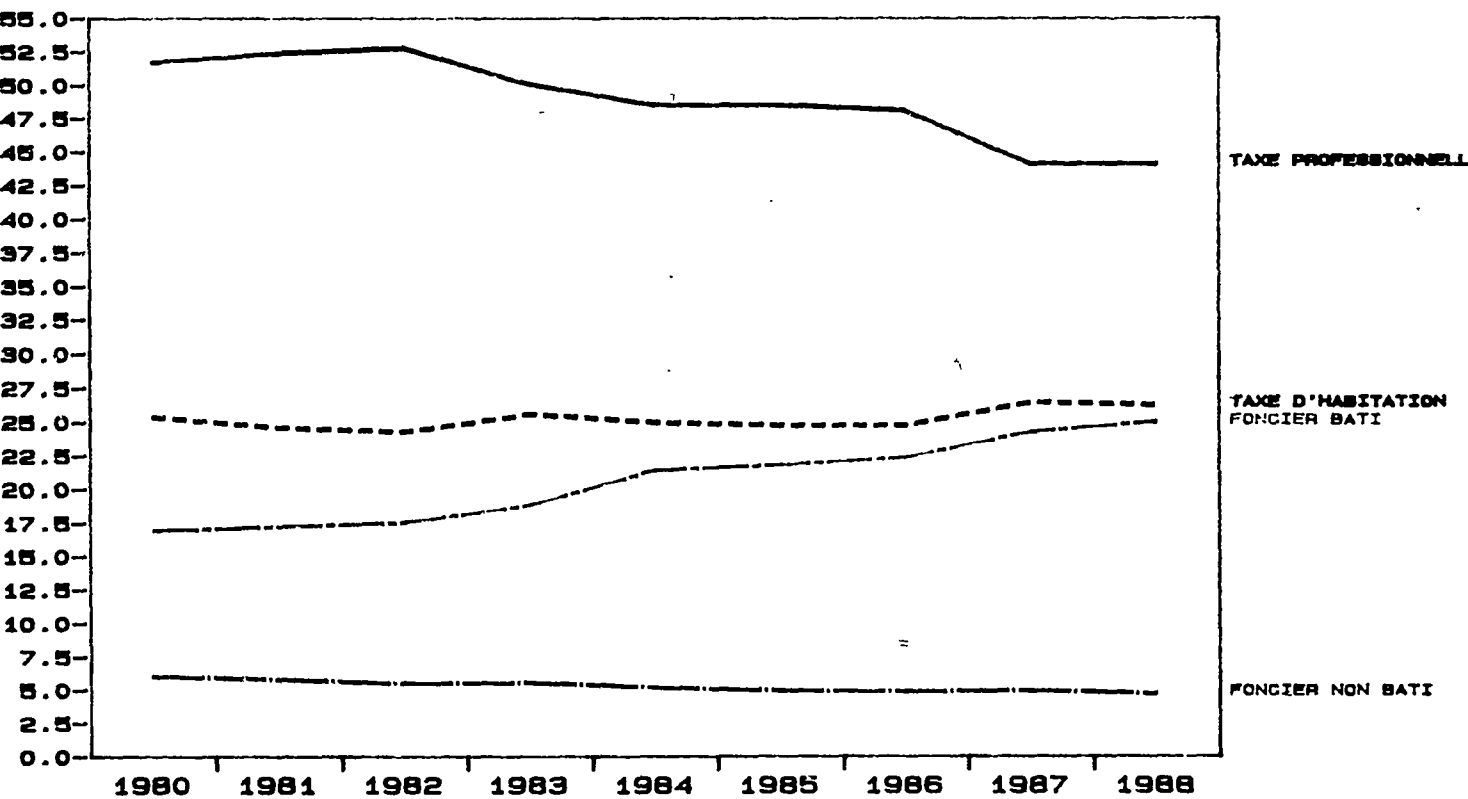
Le montant de ces différentes impositions additionnelles a évolué comme suit ces dernières années :

(en milliards de francs)

	1986	1987	1988
Taxes additionnelles au foncier bâti			
• Taxe d'enlèvement ordures ménagères	6,731	7,140	7,560
• Frais d'assiette et de dégrèvements (au taux de 7,6 %)	3,036	3,303	3,580
TOTAL	9,767	10,443	11,140
Taxes additionnelles au foncier non bâti			
• Taxe pour frais de chambres d'agriculture	1,103	1,135	1,155
• Taxe perçue au profit du B.A.P.S.A.	0,484	0,480	0,479
• Cotisation assurance agricole	0,073	0,077	0,077
• Frais d'assiette et de dégrèvements (7,6 %)	0,679	0,697	0,697
TOTAL	2,339	2,389	2,408
Taxes additionnelles à la taxe professionnelle			
• Taxe chambres de commerce	3,317	3,604	3,840
• Taxe chambres de métiers	0,658	0,701	0,735
• Cotisation de péréquation	1,304	1,172	1,240
• Frais d'assiette et de dégrèvements (7,6 %)	5,872	5,472	5,781
TOTAL	11,151	10,949	11,596
Taxe additionnelle à la taxe d'habitation			
• Frais d'assiette (4 %)	1,474	1,583	1,660
TOTAL	1,474	1,583	1,660
TOTAL GENERAL	24,731	25,364	26,804

o Selon l'approche des collectivités locales, seul importe en principe le montant du produit voté, les impositions additionnelles (à l'exception notable de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères) n'apportant rien aux budget locaux, les dégrèvements, pour leur part, ne leur retirant rien.

En pourcentage des budgets locaux, les produits votés au titre de chacune des quatre taxes directes ont évolué comme suit :



Deux évolutions très marquées peuvent être décelées :

- la décroissance (44 % en 1988 contre 52,7 % en 1982) régulière de la part de la taxe professionnelle, due à deux mesures d'allègements ne procédant pas de la technique du dégrèvement et influant donc négativement sur le produit voté : il s'agit des allègements opérés par la loi du 28 juin 1982 (réduction de 20 % à 18 % de la fraction des salaires prise en compte dans l'assiette notamment) et par la loi de finances pour 1987 (allègement de 16 % et "lissage" des évolutions de bases) ; cette décroissance n'implique pas réellement une diminution du "poids macroéconomique" de la taxe professionnelle, puisque

ces allègements font l'objet d'une compensation, d'ailleurs imparfaite ;

- l'augmentation forte de la part du foncier bâti, notamment en 1984, en raison de la limitation de l'exonération des constructions neuves (la part du foncier bâti est passée de 17,5 % en 1982 à 21,4 % en 1984 et à 25 % en 1988, hors taxe d'enlèvement des ordures ménagères).

La part de la taxe d'habitation est en revanche restée relativement stable (24,2 % en 1982, 26,2 % en 1988), celle du foncier non bâti ayant décliné (5,4 % en 1982, 4,6 % en 1988).

Ces évolutions résultent à la fois de l'augmentation des taux et de celle des bases ; l'incidence de l'accroissement des taux est particulièrement marquée pour le foncier bâti, dont le produit voté a augmenté de 193 % entre 1981 et 1988 (pour les communes), les bases s'étant accrues de 156 % ; l'impact de la progression des taux est moins évident pour les autres taxes et notamment la taxe d'habitation (croissance du produit voté de 120 % entre 1981 et 1988, avec une augmentation de 102 % des bases).

Elles sont également le fruit des allègements d'impôts décidés par l'Etat.

2. Le coût des allègements d'impôts locaux pour l'Etat

Ce coût a, ces dernières années, évolué comme suit (1) :

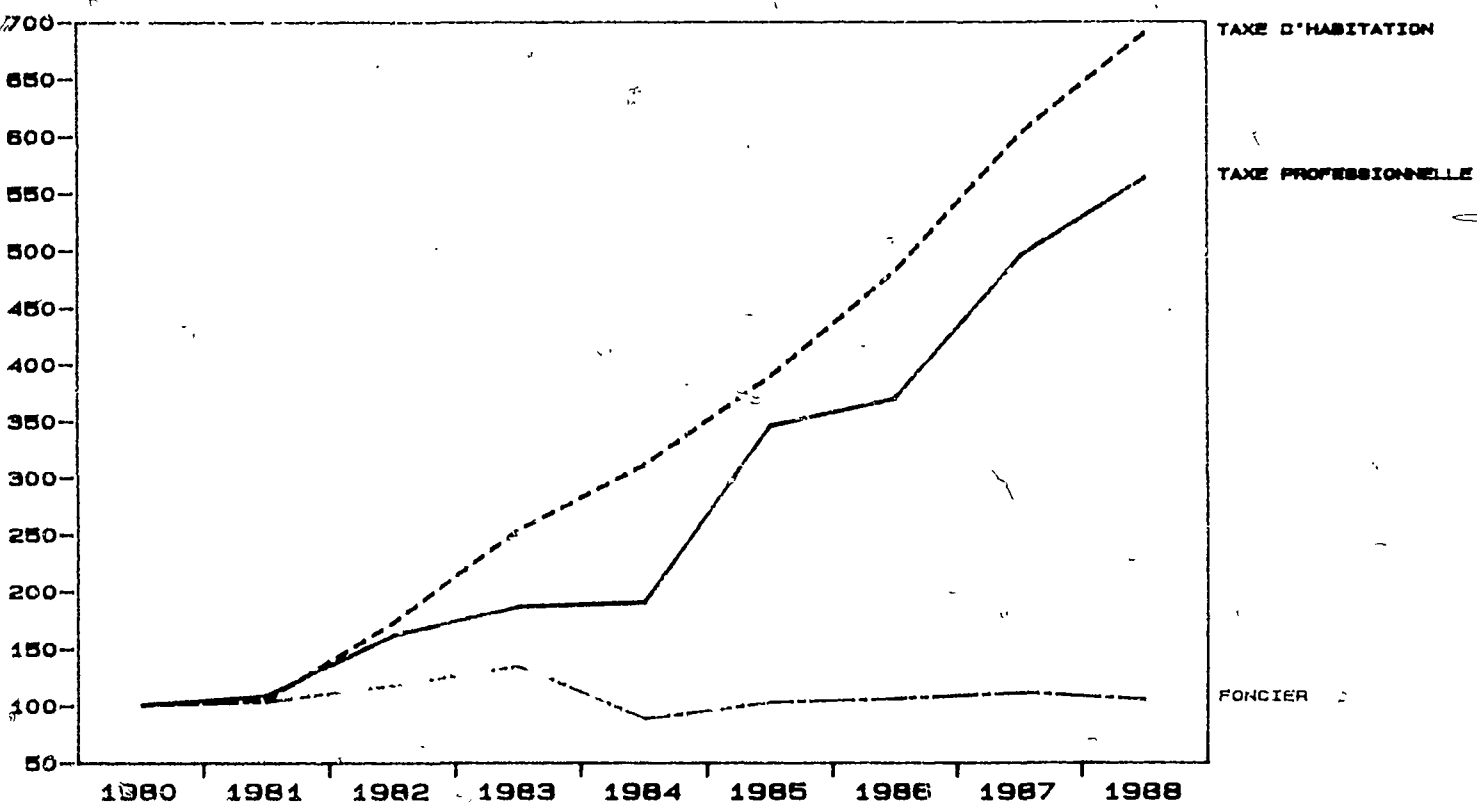
(en milliards de francs)

	Taxe professionnelle	Taxe d'habitation	Taxes foncières (2)	TOTAL
1982	7,405	2,166	4,115	13,586
1983	9,534	3,201	4,703	16,438
1984	8,704	3,919	3,074	15,697
1985	15,817	4,893	3,579	24,289
1986	16,925	6,066	3,687	26,778
1987	22,661	7,575	3,877	34,113
1988	25,829	8,680	3,667	38,176

(1) Chiffres obtenus par l'addition du coût des dégrèvements (financés par le chapitre 16-01 du budget des charges communes) et du coût des allègements compensés selon une autre technique, la taxe pour frais de dégrèvements étant soustraite de ce total.

(2) Foncier bâti, essentiellement.

En base 100 1980, les évolutions sont les suivantes :



o La taxe professionnelle est donc l'impôt dont le coût pour l'Etat est à la fois le plus important et le plus rapide dans sa progression, puisqu'il a été multiplié par 3,5 en six ans.

La compensation des allègements de taxe professionnelle s'effectue par le biais du budget des charges communes (allègements sous forme de dégrèvements) et par l'intermédiaire de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (autres allègements).

Les principaux dégrèvements sont :

- le plafonnement par rapport à la valeur ajoutée, dont le coût est de 2,450 milliards de francs en 1988 ; ce coût aurait pu augmenter en 1989, puisque ce plafonnement est abaissé de 5 % à 4,5 % par l'article 22 bis du projet de loi de finances pour 1989 ; toutefois, cet abaissement sera neutre pour les finances de l'Etat puisqu'il sera compensé par une majoration du taux de la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle, cette majoration étant reversée au budget de l'Etat ;

- l'allègement transitoire, instauré dès les débuts de la taxe professionnelle (coût : environ 1 milliard de francs en 1988).

Depuis la suppression en 1987 du dégrèvement de 10 %, les principaux allègements de taxe professionnelle prennent une forme autre que celle de dégrèvements et sont compensés par la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

Ces allègements sont de trois ordres :

- allègement de 16 % des bases de la taxe professionnelle, occasionnant une compensation de 15,376 milliards de francs en 1987, 15,747 milliards de francs en 1988 (taux d'évolution : 2,41 %) et 16,912 milliards de francs en 1989 (taux d'évolution : + 7,4 %);
- "lissage" des évolutions de base, c'est-à-dire exclusion de l'assiette de la taxe de 50 % de toute augmentation de celle-ci résultant de l'embauche ou de l'investissement, dont le coût est de 3,703 milliards de francs en 1989 (l'évolution prévisionnelle des bases en 1989 devant se traduire par une moindre augmentation qu'en 1988).

La dotation de compensation de la taxe professionnelle devrait ainsi passer de 19,450 milliards de francs en 1988 à 20,324 milliards en 1989. Son taux de progression est donc satisfaisant, du fait de l'évolution favorable des grandeurs macroéconomiques conditionnant sa base d'indexation, à savoir les recettes nettes de l'Etat.

Votre rapporteur doit néanmoins rappeler le caractère pervers du mécanisme de la compensation de l'allègement de 16 %, qui fige les attributions reçues par chaque collectivité à leur niveau de 1987, sous réserve de l'indexation sur l'évolution des recettes nettes de l'Etat. Ce mécanisme aboutit en réalité à pénaliser les collectivités dont les bases progressent (à concurrence de 16 % de toute augmentation) et à avantager celles dont les bases régressent ; il s'agit donc d'un système opérant une péréquation occulte, peu susceptible d'inciter les collectivités locales à attirer des entreprises sur leur territoire.

o Hormis la taxe professionnelle, un autre impôt direct local, la taxe d'habitation, occasionne un coût croissant pour l'Etat. Ce coût résulte, principalement, du dégrèvement à 100 % en faveur des contribuables exonérés d'impôt sur le revenu et âgés de plus de 60 ans, qui implique une charge pour l'Etat s'élevant à 6,1 milliards de francs en 1988 (contre 2,9 milliards en 1984). Cette progression très forte résulte de l'augmentation

elle-même très prononcée du nombre total de contribuables exonérés de l'impôt sur le revenu.

Le coût occasionné par le dégrèvement partiel en faveur des contribuables de moins de 60 ans exonérés d'impôt sur le revenu devrait également s'accroître, puisque le projet de loi de finances pour 1989 l'étend aux contribuables imposés mais dont la cotisation d'impôt sur le revenu n'excède pas 1.500 francs (article 24 bis), selon le texte de l'Assemblée nationale tout au moins.

Au total, la part des impôts locaux prise en charge par l'Etat est sans nul doute excessive ; il faut se garder, cependant, de préconiser une compensation imparfaite qui, en raison de la relative rigidité des budgets locaux, serait inopérante, dans la mesure où elle déboucherait simplement sur une nouvelle augmentation des taux des impôts locaux.

La solution réside donc dans une réforme de la fiscalité directe locale, difficile à mettre en oeuvre.

B) LES PERSPECTIVES DE LA FISCALITE DIRECTE LOCALE

Sous réserve des propositions de réforme d'ensemble qui ont pu être formulées, parmi lesquelles votre rapporteur considère comme tout particulièrement intéressante la suggestion consistant à asseoir la taxe foncière sur les propriétés non bâties sur la valeur vénale des terres, trois points paraissent devoir être plus particulièrement examinés : la question de la révision des bases des impôts directs locaux, c'est-à-dire des valeurs locatives, les conclusions de la commission présidée par notre collègue le sénateur Ballayer à propos de la taxe professionnelle et les perspectives d'atténuation du lien qui unit les taux des quatre taxes locales.

1. La révision des valeurs locatives

o Les valeurs locatives, qui constituent l'assiette des taxes foncières et, par voie de conséquence, servent également à

l'établissement de la taxe d'habitation ont été révisées pour la dernière fois en 1961 (non bâti) et 1970 (bâti).

Ultérieurement, une actualisation a été opérée, dont les résultats ont été incorporés dans les rôles en 1980 (l'actualisation consiste à fixer des coefficients de réévaluation, pour chaque département et chaque nature de locaux en matière de foncier bâti, pour chaque région agricole et chaque nature de culture en matière de foncier non bâti).

Les années suivantes, les mécanismes de révision sexennale et d'actualisation triennale ne sont plus intervenus, contrairement aux dispositions des articles 1516 à 1518 du Code général des impôts ; la revalorisation des bases a été assurée par des coefficients de majoration forfaitaires nationaux (fixés à 1,01 pour le foncier non bâti, à 1,04 pour le foncier bâti et à 1,02 pour les immeubles industriels par l'article 53 du projet de loi de finances), assortis d'un coefficient déflateur destiné à limiter l'incidence de la désinflation sur l'évolution des bases (celles-ci sont en effet déterminées lors d'un exercice N au titre des valeurs locatives pour l'année N - 2 ; comme les coefficients de majoration sont, en principe, fondés sur des indices objectifs, du type indice du coût de la construction ou du prix du blé fermage, leur application lors d'une année N implique une revalorisation qui est fonction de leur évolution l'année N - 2, ce qui, en l'absence de coefficient déflateur et en période de désinflation, entraînerait une augmentation des bases supérieure au taux d'inflation de l'année N).

Dans ce contexte, la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986 a prévu qu'une actualisation interviendrait pour l'établissement des impositions de 1988 et une révision générale pour l'établissement des impositions de 1990.

L'actualisation, susceptible d'engendrer des transferts de charges entre contribuables et des transferts de ressources entre collectivités a été abandonnée.

La révision générale, en revanche, est toujours à l'ordre du jour, même si le délai impartit par la loi semble désormais impossible à tenir.

o Pour la mise en oeuvre de cette révision, le Gouvernement souhaite modifier les règles traditionnellement en vigueur ; à cet effet, un avant-projet de loi a été soumis au Comité des finances locales. Cet avant-projet contient trois séries de dispositions.

En premier lieu, les opérations de révision seraient dissociées dans le temps, au lieu d'être conduites en une seule fois tous les six ans. La révision "stricto sensu", c'est-à-dire les opérations de réévaluation des valeurs locatives se déroulerait à la même époque sur l'ensemble du territoire ; les opérations de classement des immeubles, qui impliquent l'appréciation de l'état et de la situation particulière de chaque bâtiment, seraient effectuées dans l'intervalle, de même que le classement des parcelles.

En second lieu, le cadre de référence ne serait plus la commune mais le secteur locatif, cadre plus vaste (les départements comprendraient entre trois et six secteurs locatifs en moyenne pour le foncier bâti).

En troisième lieu, les règles d'évaluation seraient simplifiées, les évaluations étant systématiquement déterminées par l'exploitation statistique des loyers. En outre, de nombreuses dispositions complexes (prises en compte de correctifs divers pour apprécier la situation d'un immeuble) seraient abandonnées.

Le cheminement de l'avant-projet est donc relativement simple : en premier lieu, les valeurs locatives de référence sont déterminées pour chaque secteur locatif et chaque catégorie d'immeuble (ou chaque sous-groupe de culture pour le non-bâti) ; en second lieu, les immeubles sont classés dans les différentes catégories, la plupart des correctifs existant actuellement étant abandonnés.

Ce dispositif suscite de multiples interrogations (cas des quartiers où le marché locatif est inexistant, pouvoirs conférés respectivement aux élus et aux services fiscaux, risque de création d'un trop petit nombre de secteurs locatifs aboutissant à des évaluations trop grossières, cas des locaux dont le bail est soumis à la loi de 1948, etc...).

Votre Commission des Finances étant appelée à connaître de ce projet de loi au printemps prochain, selon les déclarations du ministre du Budget lors de son audition, votre rapporteur ne prendra pas position sur ces questions.

2. Les perspectives de la taxe professionnelle

Un rapport important ayant été cette année élaboré sur les perspectives de la taxe professionnelle (rapport de la Commission

d'étude présidée par M. René Ballayer), il convient d'en résumer les principales orientations.

o Après avoir rappelé l'économie de la taxe et les difficultés qu'elle suscite, le rapport décrit en premier lieu les solutions écartées par la commission, qui sont au nombre de deux :

- le remplacement de la taxe professionnelle par une augmentation des taux de T.V.A., qui accroîtrait encore l'écart de taux entre la France et le reste de la communauté européenne et supprimerait le lien entre les collectivités locales et les entreprises qui y sont implantées ;
- la départementalisation de la taxe, qui réduirait considérablement les pouvoirs fiscaux des collectivités intra-départementales ; la départementalisation demeure, néanmoins, selon la commission, un objectif à atteindre à long terme.

o En second lieu, la commission préconise plusieurs voies de réforme.

- l'extension du champ d'application de l'impôt à l'ensemble des agents économiques faisant des actes de commerce, ce qui exclut les agriculteurs mais inclut notamment les artisans travaillant seuls qui, en contrepartie, bénéficieraient d'un abattement supplémentaire lors de l'embauche du premier salarié ;
- l'abaissement du plafond de taxation par rapport à la valeur ajoutée, de 5 % à 4 % dès 1989 et à 3,5 % au-delà, soit un coût de 5 milliards de francs en 1989 et de 7,2 milliards ultérieurement, qui serait financé par l'Etat et par l'ensemble des collectivités locales, un renforcement des mécanismes de péréquation étant instauré à cet effet ;
- la recherche d'une plus grande homogénéité intercommunale des taux, réalisée par la dévolution progressive de la taxe aux groupements de communes ;
- la modification partielle de l'assiette de la taxe, par adjonction à celle-ci de 25 % du résultat courant avant impôt. Parallèlement, la part taxable des salaires et de la valeur locative des équipements serait elle-même réduite de 25 % (soit 13,5 % de la masse salariale, contre 18 % et 12 % de la valeur comptable des équipements, contre 16 %).

Cette proposition est la plus novatrice et rapprocherait la taxe professionnelle de son équivalent allemand. Elle alourdirait certes la charge des petites entreprises (commerçants individuels, notamment) et des entreprises bénéficiaires, mais les transferts de charges seraient limités, la réforme devant par ailleurs s'opérer de manière échelonnée ; s'agissant, enfin, des entreprises à établissements multiples, la répartition du bénéfice s'effectuerait au prorata de la masse salariale et de la valeur locative des immobilisations de chaque établissement.

Au-delà de ces propositions, la commission d'étude présidée par M. Ballayer souligne, en conclusion, que "toute réforme de la taxe professionnelle devrait s'inscrire dans le cadre d'une refonte globale de la fiscalité directe locale et dans la perspective d'une harmonisation de la fiscalité européenne".

3. L'atténuation du lien qui unit les taux

En vertu de la loi du 10 janvier 1980 modifiée relative à la fiscalité directe locale, les taux des quatre taxes directes sont librement fixés par les élus, sous plusieurs réserves.

En premier lieu, le taux de la taxe professionnelle voté par une commune est plafonné à deux fois le taux moyen communal constaté au plan national l'année précédente. Le taux plafond des deux taxes foncières et de la taxe d'habitation est fixé à 2,5 fois le taux moyen de chaque taxe constaté l'année précédente dans l'ensemble des communes du département, ou, s'il est plus élevé, à 2,5 fois le taux moyen constaté l'année précédente dans l'ensemble des communes au plan national.

En second lieu, le taux de la taxe professionnelle ne peut excéder celui de l'année précédente corrigé de la variation du taux moyen pondéré des deux taxes foncières et de la taxe d'habitation, ou, si elle est moins élevée de la variation du taux de la taxe d'habitation. Seul le plus faible des deux coefficients est retenu.

En conséquence, le taux de la taxe professionnelle ne peut être augmenté au-delà de la variation à la hausse du taux de la taxe d'habitation ou des trois taxes ménages (taxes foncières et taxe d'habitation) si elle est inférieure.

En revanche, en cas de variation à la baisse du taux de la taxe d'habitation (ou des trois taxes ménages si elle est plus

faible) le taux de taxe professionnelle doit diminuer au moins dans les mêmes proportions.

La loi de finances pour 1983 a apporté deux modifications au régime de lien entre les taux.

La première mesure, d'ordre restrictif, porte sur le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. En effet, l'article 77 de la loi de finances institue un lien entre l'évolution de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et celui de la taxe d'habitation.

La seconde mesure, qui au contraire constitue un assouplissement des règles de lien, permet aux communes de réduire au maximum de 15 % leur taux de taxe d'habitation, sans pour autant réduire dans les mêmes proportions leur taux de taxe professionnelle dès lors qu'elles réunissent les conditions suivantes :

- . le taux de la taxe professionnelle ne doit pas excéder de plus de cinq points le taux moyen national de taxe professionnelle ;
- . le taux communal de taxe d'habitation doit excéder de plus de dix points le taux moyen national et doit d'autre part excéder une fois et demie le taux communal de taxe professionnelle.

Lorsque ce mécanisme de réduction exceptionnelle est mis en place, la commune est soumise à des contraintes spécifiques :

- . le taux de la taxe professionnelle et le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ne peuvent augmenter que si le taux de la taxe d'habitation est préalablement ou simultanément majoré dans une proportion supérieure à la réduction exceptionnelle réalisée. Les règles de lien s'appliquent alors en fonction de la variation de la taxe d'habitation excédant le "rattrapage" de la réduction exceptionnelle ;
- . aucune nouvelle réduction ne peut intervenir au cours des cinq années suivant l'intervention de la réduction exceptionnelle.

Ce dernier dispositif est dû à l'initiative du Sénat, plus précisément de M. André Diligent, appuyé par votre Commission des Finances, qui souhaite vivement l'extension de ce type de mécanisme. Les collectivités locales doivent en effet pouvoir diminuer librement le taux de leurs impôts.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 67

Après l'article 67 du projet de loi de finances pour 1989, votre Commission a adopté un amendement créant un article additionnel rattaché aux crédits du ministère de l'Intérieur.

L'objet de cet amendement est la création d'une commission chargée de proposer des solutions remédiant aux lacunes actuelles de la retraite des maires, qui est parfois dérisoire pour des élus ayant pourtant accompli de nombreuses années de mandat.

Texte de l'article additionnel

Après l'article 67, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

Il est institué une commission chargée d'étudier les modalités d'une réforme du régime de retraite des maires et des adjoints et d'effectuer des propositions à cet effet.

Cette commission comprend des représentants de l'Etat, des élus des collectivités territoriales et des personnalités qualifiées. Ses membres sont désignés par décret.

Les conclusions de cette commission devront être rendues publiques dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 9 novembre 1988, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé à l'examen, sur le rapport de M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial, du budget du ministère de l'Intérieur (administration territoriale et décentralisation).

M. Bernard Pellarin a, en premier lieu, présenté les conclusions de son rapport.

A l'issue de l'intervention du rapporteur spécial, M. Robert Vizet a vivement souhaité une stabilisation du montant des cotisations versées à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales ; il a insisté sur l'opportunité d'une amélioration du statut des élus locaux, d'une réforme de la fiscalité locale débouchant sur la prise en compte du revenu pour l'établissement de la taxe d'habitation, et d'une augmentation des crédits de la dotation régionale d'équipement scolaire.

M. Jacques Descours Desacres a considéré que le fort taux de progression prévu pour 1989 au titre de la dotation spéciale instituteurs" constituait une remarquable opportunité pour mettre en place une réforme des mécanismes de versement de l'indemnité de logement des instituteurs. Rendant compte des débats du comité des finances locales, il a, à ce propos, indiqué que le montant unitaire proposé pour 1988 au titre de l'indemnité de logement s'élevait à 10.386 francs. Il a également rappelé l'urgence d'une révision des valeurs locatives utilisées pour l'établissement des taxes locales.

M. Christian Poncelet, président, a rappelé qu'une réforme des conditions de gestion de la trésorerie des collectivités locales ne devait pas déboucher sur une remise en cause des mécanismes du compte d'avances sur impôts locaux.

La commission a ensuite, sur proposition du rapporteur spécial, décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits pour 1989 du ministère de l'Intérieur (administration territoriale et décentralisation).

Elle a également adopté, sur proposition du rapporteur spécial et après intervention de M. Christian Poncelet, président, un amendement créant un article additionnel après l'article 67 du projet de loi de finances pour 1989 ; cet article additionnel tend à l'instauration d'une commission ayant pour mission de proposer une réforme du régime de la retraite des maires.

Lors de sa séance du mercredi 9 novembre 1988, la Commission des Finances a examiné, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, et sur le rapport de M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial, les crédits du ministère de l'Intérieur pour 1989 (administration territoriale et décentralisation).

La Commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption de ces crédits.