

N° 72

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

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

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 1987, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME I

INTÉRIEUR

DÉCENTRALISATION ET TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Par M. Pierre SALVI.

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Felix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, vice-présidents ; Germain Authié, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, secrétaires ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Michel Charasse, Maurice Charretier, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Jacques Grandon, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Christian de La Malène, Bernard Laurent, Guy Malé, Paul Masson, Hubert Peyou, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8^e législ.) : 363 et annexes, 395 (annexe n° 29), 399 (tome III) et T.A. 43.

Sénat : 66 et 67 (annexe n° 27) (1986-1987).

Loi de finances. — Collectivités locales.

SOMMAIRE

	Page-
Principales observations	4
Avant-propos	5
Exposé général	7
CHAPITRE I. LES COLLECTIVITES LOCALES	7
<u>I - L'EVOLUTION DES BUDGETS LOCAUX</u>	10
A - Les résultats financiers prévisibles pour 1986	10
B - Les perspectives 1987 pour les finances locales	13
1° Les dépenses : le difficile problème des cotisations à la CNRACL	14
2° Les ressources : la modération souhaitable du coût moyen de crédit	16
<u>II - LES CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES</u>	18
A - Approche d'ensemble pour 1987	18
1° Les prélèvements sur les recettes de l'Etat	20
2° Les subventions de fonctionnement	22
3° Les subventions d'équipement	23

	Pages
	--
B - Les subventions du ministère de l'Intérieur	23
1° Les subventions de fonctionnement	23
2° Les subventions d'équipement	24
<u>a) Les subventions spécifiques</u>	24
<u>b) La D.G.E. : un héritage embarrassant</u>	25
C - La dotation globale de fonctionnement	26
D - La compensation des transferts de compétences	29
1° Les dotations budgétaires	29
2° Les transferts de fiscalité	30
<u>III - LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITES</u>	
<u>LOCALES FIGURANT DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES.</u>	32
A - Les dispositions fiscales	32
B - Les autres dispositions	35
CHAPITRE II. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE	36
<u>I - L'ADMINISTRATION TERRITORIALE PROPREMENT DITE</u>	36
<u>II LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS</u>	40
A - L'activité des tribunaux administratifs	40
B - Les moyens des tribunaux administratifs pour 1987	40
Amendement présenté par la commission	46

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1°) La préparation des budgets locaux pour 1987 est dominée par deux problèmes : s'agissant du fonctionnement, **l'explosion difficilement évitable des cotisations à la CNRACL** ; s'agissant de l'équipement, la nécessaire modération du **coût du crédit**.

2°) **Malgré l'évolution relativement satisfaisante de la dotation globale de fonctionnement (+ 5,16 %) et de la dotation spéciale instituteurs, les concours de l'Etat aux collectivités locales -déduction faite de la compensation des transferts de compétences- connaissent une relative stagnation en francs constants.**

3°) **La dotation globale d'équipement (4,3 milliards de francs en tout pour 1987) reste l'héritage embarrassant de la gestion antérieure. Ses modalités actuelles de répartition -que le Sénat s'était refusé à cautionner- ne satisfont pas ses bénéficiaires.**

4°) **Un nouvel allègement de taxe professionnelle donne lieu à une compensation par l'Etat et à la création d'un fonds national de compensation (FNCTP) mais il pose dans toute son acuité le problème de la délocalisation de la ressource qui va à l'encontre de la décentralisation.**

5°) **Les tribunaux administratifs, dont les effectifs sont amputés de six emplois, voient leurs crédits se contracter de 7,13 % en francs courants.**

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

L'examen des crédits du ministère de l'Intérieur est traditionnellement l'occasion d'une réflexion sur la politique menée par l'Etat à l'égard des collectivités locales.

Aux termes de cette année d'alternance, le Sénat ne peut se soustraire, en se livrant à cette réflexion, à son rôle traditionnel de "Grand conseil des communes de France".

Or, l'action menée par le ministère de l'Intérieur en ce domaine apparaît marquée par deux phénomènes a priori contradictoires.

D'un côté, l'action financière directe du ministère de l'Intérieur tend à s'amenuiser, si l'on fait abstraction des crédits correspondant à la globalisation des subventions d'équipement et à la compensation budgétaire des transferts de compétences. On trouve, dans cette hypothèse, 3,948 milliards de francs de subventions non globalisées -qu'il s'agisse de fonctionnement ou d'équipement-, et, par ailleurs, 3,911 milliards de francs au titre de l'administration territoriale proprement dite.

En revanche, le rôle du ministère de l'Intérieur, et de ses services, tend à devenir considérable comme gestionnaire des dotations globalisées qu'il a la charge de répartir : dotation globale de fonctionnement, dotation globale d'équipement, dotation générale de décentralisation, dotation régionale d'équipement scolaire, dotation départementale d'équipement des collèges.

Or, l'accroissement de ce rôle pose deux problèmes :

- d'une part, celui de la délocalisation de la ressource. Il faut, en effet, savoir que sur les quelques 480 milliards de francs

qui seront dépensés par les collectivités locales en 1987, plus de 158 milliards de francs transiteront par le budget de l'Etat, soit plus du tiers. Bien plus, au sein de ces 158 milliards de francs, près de vingt milliards de francs correspondront à la compensation, par l'Etat, d'exonérations accordées en matière d'impôts locaux, qu'il s'agisse de l'impôt foncier ou de la taxe professionnelle. Il en résulte que les élus locaux sont placés, structurellement, dans l'attente des données fournies par le budget de l'Etat pour élaborer des budgets locaux qui tendent moins à refléter les besoins du terrain que les marges d'action consenties par le pouvoir central. Cet état de fait ne peut pas être considéré comme cohérent avec la notion même de décentralisation qui implique celle de responsabilité des élus, particulièrement en matière fiscale ;

- d'autre part, celui de l'alourdissement du pouvoir réglementaire. C'est une constatation très révélatrice que celle du nombre de décrets -trois cents environ- auquel a donné lieu la législation sur la décentralisation. Mais, outre ce foisonnement, il faut constater l'intervention très active des services gouvernementaux dans la répartition des subventions globalisées de l'Etat aux collectivités locales. Le caractère parfois insistant du pouvoir réglementaire avait déjà été souligné naguère (1) ; il conviendrait, peut-être, de mener une réflexion à cet égard.

(1) cf rapport n° 58 (Sénat 1985-1986) de M. René MONORY p 41-43.

EXPOSE GENERAL

CHAPITRE I. LES COLLECTIVITES LOCALES

La discussion des crédits relatifs aux collectivités locales figurant dans le projet de loi de finances pour 1987 intervient **au terme d'une année qui peut, d'une certaine façon, être considérée comme un tournant dans la politique conduite à l'égard de ces collectivités.**

L'alternance issue des élections législatives du 16 mars 1986 a, en effet, donné lieu à la manifestation de deux faits d'inégale importance mais qu'il convient de souligner.

D'abord, **le souci de la nouvelle majorité de marquer clairement l'intérêt qu'elle attache aux collectivités locales.** C'est dans cette perspective qu'avait été désigné, dès le 25 mars 1986, un Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Intérieur chargé des collectivités locales. Un remaniement ministériel a ensuite, le 19 août 1986, conduit à désigner, cette fois, un ministre délégué, signe que l'intérêt du Gouvernement en ce domaine ne fait que se renforcer. Notre Haute Assemblée ne pourra qu'accueillir favorablement l'intention de M. le Ministre délégué "de travailler en étroite collaboration avec des gens compétents et en particulier avec le Sénat" (1), de même qu'elle avait été sensible à la conscience dont a publiquement témoigné M. le Premier Ministre du "rôle joué par le Sénat en tant que grand conseil de nos collectivités territoriales" (2).

Ensuite, à l'occasion de sa déclaration de politique générale devant le Sénat, M. le Premier Ministre a notamment déclaré : "Avant la définition de toutes nouvelles orientations, je souhaite -et M. le Ministre de l'Intérieur avec moi- procéder à un véritable bilan" (3).

(1) interview à la revue "Vie publique" - Septembre 1986 p 22

(2) cf J.O. débats Sénat 3 avr. I 1986 p 486

(3) cf J.O. débats Sénat 16 avril 1986 p 518

La "pause" fut ensuite confirmée par le ministre de l'Intérieur à l'occasion d'une réunion de l'ensemble des commissaires de la République, le 28 avril. Elle semblait, à tous égards, souhaitable après l'essoufflant "marathon" législatif effectué depuis 1982.

Mais cette volonté de pause n'a pas empêché le vote de dispositions sur l'opportunité desquelles il n'était pas interdit de s'interroger parfois, dans le cadre de la loi n° 86.824 du 11 juillet 1986 portant loi de finances rectificative pour 1986, pas plus qu'il n'a permis d'éviter le vote d'un nouveau texte "fourre-tout" : la loi n° 86-972 du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales (1).

Ainsi se trouve vérifié, au moins en partie, un jugement, peut-être sévère mais non sans fondement, selon lequel "la succession de réformes -et de contre-réformes- qui tente de ravalier l'édifice des finances locales françaises depuis plus d'une décennie continue à suivre son cours chaotique" (2).

Les pouvoirs publics peuvent-ils d'ailleurs se prémunir contre une évolution difficilement maîtrisable ? Comment, en effet, dans un pays frappé par la crise économique comme le nôtre, les finances locales pourraient-elles demeurer comme un îlot prospère et sans inquiétude ? Cela n'est évidemment pas possible.

Lors de son audition par la commission des Finances du Sénat, M. le Ministre de l'Economie, des Finances et de la Privatisation a d'ailleurs rappelé :

"On ne peut pas tout attendre de l'Etat et l'effort de rigueur doit s'appliquer à tous les échelons de l'administration de la France" (3).

La question qui doit donc être posée à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 1987 est la suivante : compte tenu de la situation économique d'ensemble et des résultats atteints par les collectivités locales en 1986, ainsi que des prévisions correspondantes déjà disponibles pour 1987, l'effort budgétaire de l'Etat en direction des collectivités locales paraît-il, pour le moins, adéquat ?

(1) cf rapports n° 431 et 500 (Sénat 1985-1986) de M. Paul Girod

(2) cf Les finances locales par Y. Fréville in "Métropolis" - 1er trimestre 1986

(3) cf Bulletin des Commissions n° 1 - Sénat 13.10.1986 p 27

Au demeurant, la pause a pris fin le 18 septembre 1986 avec la fixation d'un nouvel objectif par M. le ministre délégué : celui de la réussite de la décentralisation. Cet objectif a été assorti de l'observation selon laquelle "Il serait faux de prétendre que la décentralisation coûte cher (1)". Tel n'ayant pas toujours été le sentiment des membres de la Haute Assemblée -et singulièrement des membres des deux missions d'étude sur les conditions de mise en œuvre de la décentralisation-, la discussion du projet de loi de finances pour 1987 n'en sera que plus éclairante.

(1) cf *Le Monde* 20 septembre 1986

1 - L'EVOLUTION DES BUDGETS LOCAUX

A - Les résultats financiers prévisibles pour 1986 (1)

Les premiers résultats financiers de 1986 commencent à être partiellement discernables.

En 1986, les budgets locaux devraient approcher 473 milliards de francs, soit 32 milliards de plus qu'en 1985. Cette progression provient pour partie de la décentralisation intervenue en matière d'éducation et de culture.

L'année 1986 est, en effet, marquée par les transferts de compétences en matière d'éducation (transfert des lycées aux régions et des collèges aux départements) et de culture (bibliothèques municipales). Dans le même temps l'Etat reprend à sa charge le fonctionnement des préfetures, des sous-préfetures et de leurs dépendances. Globalement 4,9 milliards ont été versés à ce titre aux collectivités locales, soit plus de 1 % du total de leurs budgets.

Si l'on exclut, toutefois, ces dotations, la croissance des budgets locaux en 1986 n'est plus de 7,1 % mais de 6,1 %. A législation constante et en termes réels, l'évolution est donc de un point, soit un peu moins qu'en 1985 (1,8 %).

Les mesures de décentralisation n'entraînent d'ailleurs aucun accroissement net des investissements des administrations publiques. Il s'agit, en effet, seulement d'un transfert de charges en leur sein.

Les dépenses de fonctionnement induites par ces transferts sont de nature très diverse et font l'objet de financements croisés.

Le poids de la section de fonctionnement continue à augmenter dans les budgets locaux (65,2 % du total, contre 64,9 % en 1985). Lié auparavant aux dépenses induites par les investissements, ce mouvement est imputable, en 1986, à la nature des charges nouvellement transférées : 80 % d'entre elles correspondent à du fonctionnement.

(1) cf Note de conjoncture sur les finances locales. Supplément au n° 12 de "Gestion locale".
Caisse des Dépôts et Consignations.

Pourtant, la maîtrise des **dépenses de fonctionnement courant** semble se confirmer. C'est ainsi que les principaux postes évoluent à un rythme proche de celui de l'inflation.

Voilà qui tend à donner satisfaction d'emblée aux déclarations de M.Edouard Balladur au Sénat le 17 novembre 1986 :

"Il faut que les collectivités locales examinent le problème de la croissance de leurs prélèvements. Ceci suppose (...) à l'évidence, une maîtrise plus grande des dépenses de fonctionnement des collectivités locales".

La croissance des frais de personnel qui pèsent, à eux seuls, pour plus du tiers des dépenses courantes, est limitée à 6,1 % par le ralentissement des recrutements (1,2 % contre 1,7 % en 1985). Les salaires progressent comme dans la fonction publique (3,7 %) et le "glissement - vieillesse - technicité" (horresco referens) atteint 0,8 %.

Les prestations sociales voient leur volume augmenter de près de 2 %, soit une croissance globale de 4,8 % en francs courants. L'évolution est, cependant, très différente d'un département à l'autre.

Par ailleurs, la modération de l'inflation permet de réduire la progression des achats de biens et services à 5,4 % contre 8 % en 1985.

- Les dépenses d'équipement tendent, en revanche, à reprendre leur croissance. Leur volume augmente de 0,1 % 1986.

Avec un total de plus de 106 milliards en 1986, le volume des dépenses d'équipement dépasse de 3,5 % celui de 1984, retrouvant le niveau d'activité de 1976.

En 1986, l'activité semble, au contraire, se développer dans des domaines comme l'entretien, les constructions mais aussi l'informatique et la bureautique pour tenter de maîtriser les dépenses de fonctionnement liées aux investissements.

Les enquêtes menées mettent également en valeur le poids des travaux publics (plus de la moitié du total), la régression des dépenses liées aux acquisitions foncières et l'irrégularité d'une région à l'autre du rythme d'évolution des dépenses.

Par ailleurs l'analyse des contrats et des versements de prêts semble devoir faire apparaître cette année un

développement sensible de l'activité des groupements de communes.

S'agissant des recettes, les collectivités locales manifestent un effort d'autofinancement.

Conscientes de l'inertie de la charge de la dette et voyant depuis trois ans le taux d'intérêt réel redevenir positif comme avant 1973, les collectivités locales ont tendance à limiter leur recours à l'emprunt : 57 milliards en 1986 soit un volume inférieur de 4,1 % à celui de 1985.

Le service de la dette s'alourdit, en effet. Le poids des annuités dans les recettes de fonctionnement qui était de 16,5 % en 1984 atteint, en 1986, 17,4 %. On observe, à cet égard, un phénomène de "ciseau" : les amortissements croissent de plus en plus vite du fait du raccourcissement des durées de prêt tandis que les intérêts ralentissent leur évolution grâce à la baisse des taux et à la stabilisation des montants empruntés.

Les collectivités locales développent donc leur autofinancement : c'est ainsi que l'épargne brute augmente en 1986 de 10,6 %, soit 5,5 % en termes réels.

Pour cela, elles continuent à faire largement appel à la **fiscalité**. Celle-ci croît globalement de 4,7 % en termes réels, évolution analogue à celle observée en 1985 (hors fiscalité transférée cette année là).

Les sondages réalisés montrent que la progression est plus importante dans les régions et les départements que dans les communes. Par ailleurs le produit voté de la taxe professionnelle évolue moins rapidement que celui des trois autres taxes. Enfin l'augmentation des dégrèvements pris en charge par l'Etat accroît la différence entre la fiscalité prélevée sur le contribuable et celle bénéficiant aux collectivités.

Il convient d'indiquer que les cotisations de taxe professionnelle devraient augmenter, en moyenne, de 9 % en 1986 par rapport à 1985, selon les experts du CNPF.

Les recettes tarifaires augmentent également en termes réels mais moins rapidement que l'an dernier sans doute du fait de la libération des tarifs publics et des accords de modération.

Au total les ressources définitives (autofinancement et subventions) couvrent 46,3 % des dépenses d'équipements des collectivités locales contre 43,9 % en 1985.

- En 1986 les collectivités locales **empruntent légèrement plus** que l'année précédente : + 0,7 % en francs courants. En témoigne le niveau des contrats et des versements de l'ensemble CDC-CE-CAECL à fin juin 1986, comparé à celui de la période correspondante de 1985.

Mais en 1986, la structure de ces financements est profondément modifiée par le mouvement de banalisation des conditions de prêts.

A la Caisse des dépôts, cette banalisation se traduit par le rapprochement des taux CDC et CAECL et par la croissance de la part des financements assurés par la CAECL (43,4 % en 1985 - 50 % en 1986). Au Crédit agricole elle se manifeste par la suppression des prêts bonifiés, soit 3,7 milliards en 1985.

De ce fait le montant des prêts directs aux collectivités locales diminue, compensé par un développement du recours au marché obligataire de plus de 20 %. En effet le Crédit Agricole accroît ses émissions obligataires "Provinces de France". Celles-ci dépassent fin mai 1986 le niveau total de ses réalisations en 1985.

Le volume des prêts accordés par le groupe de la Caisse des dépôts devrait avoisiner 50 milliards de francs en 1986.

Par ailleurs, le montant des prêts au secteur local du Crédit Mutuel a atteint 767 millions entre janvier et mai 1986.

Il faut souligner enfin que le mouvement de détente des taux d'intérêt s'accélère en 1986.

B - Les perspectives 1987 pour les finances locales

Le financement des collectivités locales souffre d'une difficulté structurelle d'appréciation et de prévision. Ainsi, les derniers chiffres officiellement disponibles portent-ils, pour l'essentiel, sur l'année 1984 et, au mieux, sur l'année 1985.

L'année en cours ne donne ainsi lieu à aucun commentaire "à chaud" et il faut rendre grâce, à cet égard, à la Direction du développement local de la Caisse des Dépôts et Consignations de rendre publique une note de conjoncture dont les éléments sont toujours éclairants.

Plus périlleux encore apparaît donc l'exercice consistant à avancer des données portant sur l'exercice budgétaire à venir. C'est pourtant l'objet du présent développement qui, seul, peut permettre de porter une appréciation sur l'effort budgétaire de l'Etat en faveur des collectivités locales pour 1987 - développement qu'il faut utiliser avec les réserves qui s'imposent.

Globalement, les chiffres consolidés concernant les APUL (c'est-à-dire les collectivités locales et organismes divers d'administration locale) pour 1987 ne devraient pas inspirer de surprise excessive.

1° Les dépenses : le difficile problème des cotisations à la CNRACL

Les dépenses totales ne devraient pas être inférieures à 450 milliards et, plus probablement, pourraient atteindre 485 milliards de francs.

. S'agissant des dépenses de fonctionnement, 1987 risque, chacun en a conscience, de voir se poser le très délicat problème des cotisations à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL).

En instaurant par la loi de finances pour 1986 un système de "surcompensation" entre les régimes spéciaux d'assurance vieillesse, le Gouvernement précédent a, en effet, placé la Caisse dans une situation préoccupante. Or, le projet de loi de finances initial pour 1987 ne semble pas prévoir de revenir sur cette surcompensation qui permettrait à l'Etat d'économiser 4,5 milliards de francs en 1987.

Créée en 1965, la CNRACL gère pour moitié les retraites des agents des collectivités locales proprement dites et pour moitié celles des personnels hospitaliers. Elle a bénéficié, jusqu'au début des années 80, d'une situation financière qui lui a permis, d'une part de constituer des réserves, d'autre part de modérer ses cotisations jusqu'en 1984. Mais dès 1985, il est apparu que les perspectives étaient inquiétantes en raison d'une détérioration du rapport démographique : des difficultés étaient prévisibles à l'horizon 1989 et le conseil d'administration de la CNRACL avait donc demandé au Gouvernement l'autorisation de majorer les cotisations de 2 à 2,5 points par an. Cette autorisation ne lui a pas été accordée et la surcompensation instituée en 1986 est venue aggraver les choses en obligeant la

Caisse à utiliser la presque totalité de ses réserves pour faire face à ses dépenses.

En l'état actuel des choses, le déficit de la CNRACL prévu pour 1986 avoisinerait 7,3 milliards de francs ; celui de 1987, 11,4 milliards de francs. En 1986, le total des ressources de la Caisse s'élève à 20,7 milliards de francs, dont 17 milliards de cotisations, pour financer 18,8 milliards de dépenses (hors compensation), essentiellement constituées par le versement des pensions. A ces dépenses s'ajoutent 4,3 milliards au titre de la compensation de 1974 et 4 milliards au titre de la surcompensation entre régimes spéciaux, soit, globalement, un déficit de 7,3 milliards de francs. Jusqu'à présent, la Caisse est parvenue à faire face grâce à ses produits financiers et à ses réserves mais, dès le premier mois de 1987, elle ne disposerait plus que d'un seul mois de trésorerie. Or, les prévisions pour 1987 annoncent, selon certains experts, un déficit de 11,4 milliards de francs : 1,9 milliard de francs de déficit de gestion (20,8 milliards de dépenses hors compensation pour 18,9 milliards de francs de ressources) auxquels s'ajouteront 5 milliards au titre de la compensation de 1974 et 4,5 milliards de surcompensation. Compte tenu de ces perspectives, on estimait initialement que les cotisations "patronales", c'est-à-dire celles qui sont à la charge des collectivités locales, devraient être relevées de 11 points sur l'ensemble de l'année 1987 pour assurer le retour à l'équilibre. En tenant compte du relèvement des cotisations vieillesse de 0,7 %, 10,3 points de relèvement au lieu de 11 auraient cependant pu suffire.

Les cotisations patronales alimentant la CNRACL sont actuellement fixées à 10,2 % des salaires bruts. Si l'on considère que les charges de personnel représentent près de 30 % du budget d'une collectivité locale moyenne, un doublement des taux de cotisation se serait traduit par une augmentation des charges salariales de l'ordre de 3 %.

Mais cette moyenne dissimule des situations contrastées, tenant au mode de gestion choisi pour leurs services par les collectivités locales et, bien évidemment aussi, à la taille des communes.

Compte tenu de l'ampleur des sommes en jeu et de leur impact sur la situation financière des collectivités locales, les associations d'élus locaux se sont jointes aux responsables de la Caisse pour attirer l'attention du Gouvernement sur le problème. Le comité des finances locales a demandé au Gouvernement qu'il n'y ait pas d'augmentation de cotisations

au titre de 1986 - les budgets supplémentaires des collectivités locales sont en effet pratiquement tous prêts - et que l'augmentation indispensable soit étalée sur trois ans.

Le vœu a été émis que le besoin de financement de la CNRACL soit résolu dans les meilleurs délais, au besoin par un système d'étalement des hausses des cotisations, et sans que les collectivités locales aient trop à pâtir de ce rattrapage inévitable.

Mais force est d'observer que l'accroissement, même modéré, prévu des cotisations (1) rendra plus inéluctable encore la contribution de la fiscalité locale à l'alourdissement (2) des prélèvements obligatoires que le Gouvernement prétend combattre par ailleurs.

Par ailleurs, la formation brute de capital fixe -c'est-à-dire les investissements- pourraient atteindre 110 à 112 milliards de francs. Il convient de souligner que c'est en 1987, selon toutes apparences, que les dépenses d'équipement en matière d'éducation que les collectivités locales sont amenées à entreprendre, au titre de l'entretien et de la modernisation, devraient connaître leur plein effet.

2° Les ressources : la modération souhaitable du coût moyen du crédit

S'agissant des ressources, on peut estimer que les recettes fiscales des collectivités locales avoisineront 200 milliards de francs. Il s'agit ici non seulement du produit des quatre taxes directes locales mais également des autres recettes fiscales.

Quant aux emprunts bruts des collectivités locales, c'est-à-dire y compris les remboursements en capital, ils pourraient atteindre 60 milliards de francs en 1987.

S'agissant du crédit aux collectivités locales deux questions principales vont être posées en 1987.

(1) six points au 1er janvier 1987, le relèvement global étant étalé sur trois ans.

(2) deux points supplémentaires de fiscalité locale en moyenne, selon le ministère de l'Intérieur.

- La première question tient aux structures avec la réforme du statut de la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales attendue, théoriquement, pour la fin du présent exercice.

A cet égard, on ne peut qu'émettre deux vœux :

- d'une part, que les réserves et fonds propres actuellement accumulés par la Caisse grâce à son activité de banquier des collectivités locales restent utilisés dans la perspective d'une modération du coût des prêts servis ;

- d'autre part, que les apporteurs de capital et les membres du nouveau conseil d'administration soient largement représentatifs des collectivités locales.

Par ailleurs, la réforme du statut de la CAECL pourrait être l'occasion d'associer le Parlement à une réflexion en profondeur sur l'hypothèse d'un placement des fonds libres (1) des collectivités locales, voire d'une réforme du compte d'avances sur impôts des collectivités locales.

- La seconde question tient au **coût moyen du crédit**, fonction à la fois des fluctuations des taux sur le marché international des capitaux mais également de la politique du crédit menée au niveau national.

A cet égard, votre commission des Lois, soulignant une fois de plus **l'importance du différentiel** existant entre le taux annuel d'inflation et le taux moyen du crédit aux collectivités locales, observe qu'à l'évidence, par le biais de la banalisation et par la diminution de la part des prêts bonifiés, **les collectivités locales ne doivent plus s'attendre à être considérées comme privilégiées parmi les demandeurs de crédit.**

(1) sur ce point, cf "Les fonds libres des collectivités locales" in Correspondance municipale n° 270 - septembre 1986 p 41.

II - LES CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES

A - Approche d'ensemble pour 1987

Selon le tableau reproduit ci-après, les concours de l'Etat aux collectivités locales devraient atteindre, au total, 158,3 milliards de francs, soit 15,02 % des charges totales du budget général pour 1987. Ce chiffre mérite d'être médité.

Il mérite également d'être rapproché du chiffre de 485 milliards de francs, hypothèse avancée pour les dépenses totales des collectivités locales (APUL) en 1987.

ÉTAT RÉCAPITULATIF DES CONCOURS

	1986	1987
<i>1. Prélèvement sur les recettes de l'Etat :</i>		
Dotation globale de fonctionnement	66.589.517	70.025.891
Dotation spéciale instituteurs	2.514.670	2.749.601
Fonds de compensation pour la T.V.A.	12.164.000	12.524.000
Fonds nationale de compensation de la taxe profes- sionnelle	"	16.234.000
Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	4.459.383	680.000
Produit des amendes forfaitaires de la police de la circu- lation	600.160	560.000
Total	86.427.730	102.773.492
<i>2. Subventions de fonctionnement :</i>		
Affaires sociales et emploi	1.516.700	859.350(a)
Agriculture	762.708	772.361
Commerce, artisanat	638	500
Culture et communication	316.650	312.530
Départements d'outre-mer	56.230	57.165
Economie, finances et privatisation	72.000	66.000
Education nationale	455.517	457.315
Equipement, logement, aménagement du territoire et transports	253.102	223.043
Intérieur	4.483.363	4.187.260
Justice	1.004.260	234.000(b)
Total	8.921.168	7.169.524
<i>3. Subventions d'équipement (autorisations de programme) :</i>		
Affaires sociales et emploi	877.830	1.005.050
Agriculture	773.457	829.184
Culture et communication	229.750	226.750

(a) Diminution due au transfert en D.G.D. de la dotation de l'Etat au titre des frais communs d'aide sociale (721 MF).

(b) Diminution due à la prise en charge directe de l'Etat du fonctionnement et de l'équipement des tribunaux judiciaires (828 MF).

(c) Déduction faite de 107 MF du FIAT transférés sur le budget de l'Environnement.

D'une année sur l'autre, ces concours croissent, en francs courants, de 12,4 % par rapport à 1987. Mais, pour faire une comparaison cohérente, il faudrait faire abstraction du fonds national de compensation de la taxe professionnelle, soit 16,23 milliards de francs et des 527 millions de transferts proposés au titre de la dotation générale de décentralisation en 1987. Sous ces réserves, on peut estimer que, dans l'ensemble et compte tenu de la hausse attendue des prix en 1987, soit 2 %, c'est à une relative stagnation, sinon à un léger effritement des

DE L'ETAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

(En milliers de francs)

	1986	1987
Education nationale	38.220	44.220
Equipement, logement, aménagement du territoire et transport	1.215.043	864.838(c)
Environnement	35.348	141.250
Intérieur	29.186	22.766
Intérieur : D.G.E.	4.242.709	4.476.058
Jeunesse et sports	28.400	22.000
Justice	60.702	0(b)
Total	7.530.645	7.632.116
Total des aides de l'Etat (1 + 2 + 3)	102.879.543	117.575.132
4. Compensation financière des transferts de compétence de l'Etat aux collectivités locales :		
a. Transferts déjà réalisés :		
Dotations budgétaires :		
Intérieur : D.G.D.	11.203.610	12.180.293
Affaires sociales et emploi : D.G.D.	1.962.528	2.063.865
Intérieur : D.R.E.S. et D.D.E.C. (A.P.) ..	3.019.343	3.185.407
Fiscalité transférée :		
Produit de l'année de la fiscalité transférée au cours des exercices antérieurs	21.800.000	22.800.000
b. Transferts proposés :		
Intérieur : D.G.D.	0	527.833
Total	37.985.481	40.757.338
Total général	140.865.024	158.332.470

(a) Diminution due au transfert en D.G.D. de la dotation de l'Etat au titre des frais communs d'aide sociale (721 MF).

(b) Diminution due à la prise en charge directe de l'Etat du fonctionnement et de l'équipement des tribunaux judiciaires (828 MF).

(c) Déduction faite de 107 MF du FIAT transférés sur le budget de l'Environnement.

concours de l'Etat que l'on assiste, à structures constantes.

Par ailleurs, il convient de bien distinguer, au sein de ces concours, la part des aides de l'Etat et les crédits afférents à la compensation des transferts de compétences.

Pour 1987, les aides de l'Etat proprement dites atteignent 117,5 milliards de francs, soit une augmentation de 14,28 %. Cette augmentation est essentiellement imputable, il est vrai, à la constitution du fonds national de compensation de la taxe professionnelle - mesure qui ne peut être considérée comme favorable aux collectivités locales puisqu'elle est purement compensatoire.

Cette constatation n'a pas lieu de surprendre compte tenu des difficultés du moment. Elle confirme, d'une certaine façon, l'absence des collectivités locales parmi les priorités affichées pour le budget de 1987 et dont témoigne le dossier d'information distribué par le ministère lors de la présentation du projet de loi de finances.

Mais, au-delà, il faut s'interroger sur les conséquences de la compensation par l'Etat des exonérations en matière de fiscalité locale. Celle-ci renforce, en effet, une délocalisation de la ressource qui va à l'encontre de la décentralisation.

1° Les prélèvements sur les recettes de l'Etat

Outre la dotation globale de fonctionnement, évoquée plus loin - il faut souligner essentiellement les points suivants :

• la croissance de 5,16 % -identique à celle de la dotation globale de fonctionnement- de la **dotacion spéciale instituteurs** lui fait atteindre 2,74 milliards de francs pour 1987. Votre commission des Lois, tout en rappelant que cette dotation figurait déjà parmi les acquis du projet de loi "Développement des responsabilités des collectivités locales" de M. Christian BONNET, discuté par le Sénat en 1979-1980, ne peut que prendre acte de cette évolution plutôt favorable et constate avec satisfaction les progrès réalisés pour la saisie statistique du nombre des bénéficiaires de la dotation.

Elle rappelle le souhait exprimé par de nombreux élus locaux de voir le financement de l'indemnité de logement des instituteurs assumé par le ministère de l'Education.

. le fonds de compensation pour la TVA

Les crédits du FCTVA atteignent 12,524 milliards de francs, soit une augmentation de 2,95 % en francs courants par rapport à 1986.

Votre commission des Lois ne peut ici que renouveler les observations qu'elle émettait l'an passé concernant "le lancinant problème du décalage des deux ans" (1), en souhaitant qu'une solution acceptable lui soit apportée.

Elle accueille donc avec quelque déception l'argument développé par le Gouvernement, dans la réponse à une question que lui a adressée la commission des Finances, selon lequel "malgré les moyens modernes de gestion dont disposent tant l'Etat que bon nombre de collectivités locales, il n'apparaît pas possible pour le moment de réduire ce délai".

L'année 1987 devrait, par ailleurs, connaître le développement de la procédure contentieuse introduite à propos du décret n° 85-1378 du 26 décembre 1985 qui fixe les nouvelles règles de répartition des ressources du fonds de compensation pour la TVA. Ce décret a, en effet, fait l'objet de plusieurs recours devant le Conseil d'Etat.

. Création d'un fonds national de compensation de la taxe professionnelle

Cette création constitue l'une des novations du projet de loi de finances. Elle figure aux paragraphes IV et V de l'article 3 du projet initial. Elle est la résultante des mesures d'allègement fiscal commentées plus loin.

Les allègements permanents de taxe professionnelle décidés par la loi sont supportés par l'Etat, qui rembourse aux collectivités locales la somme correspondante. Il effectue, pour ce faire, un prélèvement sur ses recettes propres.

(1) cf avis n° 101 (Sénat 1985-1986) de M. Pierre SALVI, p 54.

Jusqu'en 1986, les compensations étaient versées par le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP). Pour 1987, le nouvel abattement de 16 % ayant pour conséquence une forte augmentation des compensations, un **fonds national de compensation de la taxe professionnelle (FNCTP)**, spécialement consacré à cette action en faveur des collectivités locales, est créé.

Le FNPTP sera, quant à lui, recentré sur sa fonction de péréquation du produit de la taxe entre les collectivités. Cette fonction consiste à répartir entre des collectivités qui se trouvent particulièrement dans le besoin le produit d'une cotisation nationale et d'une dotation de l'Etat.

Au total, ce sont près de 17 milliards de francs qui seront versés aux collectivités locales en 1987 soit 16 200 millions de francs au titre du FNCTP et 680 millions de francs au titre du FNPTP.

Sans méconnaître l'intérêt de la constitution d'un FNCTP, votre commission des Lois ne peut que souligner l'effet de **délocalisation (1)** de la ressource fiscale qu'entraîne la compensation par l'Etat des exonérations au titre de la fiscalité locale. Elle observe qu'une telle délocalisation ne va pas dans le sens de la décentralisation, c'est-à-dire de la responsabilité des élus locaux vis-à-vis de leurs contribuables et de leurs électeurs.

Par ailleurs, elle observe que le mécanisme retenu pour la compensation risque de ne pas permettre d'assurer une compensation **intégrale** aux collectivités locales des pertes de recettes qui leur sont occasionnées par les exonérations.

Il y a là un point préoccupant que les débats du Sénat ne pouvaient pas manquer d'éclaircir.

2° Les subventions de fonctionnement

Les subventions de fonctionnement de l'Etat aux collectivités locales atteignent 7,16 milliards de francs pour 1987 et connaissent ainsi une contraction de 19,6 % par rapport à 1986.

(1) cf J.S.KLEIN "L'explosion des impôts locaux". La Documentation française n° 4802 - 1986

Mais cette contraction est plus apparente que réelle. Elle est, en effet, due pour l'essentiel :

- au transfert en dotation générale de décentralisation de la dotation de l'Etat au titre des frais communs d'aide sociale, soit 721 millions de francs ;

- à la prise en charge directe par l'Etat du fonctionnement des tribunaux judiciaires.

3° Les subventions d'équipement

Votre commission des Lois observe que les chiffres relatifs aux subventions d'équipement sont présentés (p XIV du fascicule bleu du ministère de l'intérieur) sous forme d'autorisations de programme et non de crédits de paiement.

Elle observe que ces mêmes chiffres sont cumulés avec des crédits de dépenses ordinaires à la rubrique "Total général", ce qui n'est pas de bonne technique budgétaire.

Elle émet par conséquent le vœu que, pour le prochain exercice budgétaire, une présentation de ce tableau conforme aux règles soit assurée.

Les autorisations de programme atteignent 7,63 milliards de francs pour 1987 soit une progression de 1,32 % en francs courants, équivalant à une stagnation en francs constants.

Cette évolution est due, notamment, à la prise en charge directe par l'Etat de l'équipement des tribunaux judiciaires.

B - Les subventions du ministère de l'Intérieur

1° Les subventions de fonctionnement

Au sein des subventions de fonctionnement, celles allouées par le ministère de l'Intérieur atteignent 4,19 milliards de francs pour 1987, soit une régression de 6,6 % en francs courants par rapport à 1986.

Ce fléchissement est dû :

- à une contraction de 90 millions de francs de la contrepartie versée par l'Etat au titre de l'exonération de l'impôt foncier. Votre commission des Lois observe que les crédits correspondants, qui figurent à l'article 50 du chapitre 41.51 du budget de l'Intérieur, pourraient avantageusement être inscrits -comme la compensation en matière de taxe professionnelle- parmi les prélèvements sur recettes de l'Etat;

- à une presque disparition de l'aide aux communes fusionnées (chapitre 41.51 article 60) qui n'atteint plus que 150 000 francs ;

- à une réduction de 19,99 % des subventions facultatives du chapitre 41.52 dans le projet de loi initial; cette réduction a été partiellement compensée par une majoration de 3 millions de francs décidée par voie d'amendement à l'Assemblée nationale.

Votre commission des Lois observe, pour finir, que des crédits d'études - équivalant à des subventions d'équipement- sont consacrés par le ministère de l'Intérieur aux collectivités locales sur le chapitre 34.82 "Dépenses informatiques, bureautiques et télématiques". Ces crédits sont, au demeurant, modestes puisqu'ils ne dépasseront pas 266.914 francs pour 1987. Votre Commission émet cependant le vœu que ces crédits soient inscrits au Titre IV (Interventions publiques) et non plus au Titre III (Moyens des services) et ce dès le prochain exercice de façon à respecter les règles budgétaires.

2^o Les subventions d'équipement

a) Les subventions spécifiques

Les subventions spécifiques subsistant au budget de l'Intérieur -c'est-à- dire à l'exclusion de la dotation globale d'équipement et de la compensation des transferts de compétences- n'atteignent plus que 154 millions de francs en crédits de paiement. Ces crédits se répartissent comme suit :

- 59 millions de francs au titre de la contribution aux dépenses de construction des logements destinés aux fonctionnaires de police (chapitre 67-51);

- 68 millions de francs destinés à couvrir des autorisations de programme ouvertes antérieurement, au titre, notamment, de la voirie, ou des ponts détruits par faits de guerre (chapitre 67-50) ;

- 26 millions de francs pour les travaux divers d'intérêt local (chapitre 67.51 article 10) ;

- enfin, un million de francs pour les réparations des dégâts causés par les calamités publiques (chapitre 67.54 article 10).

S'agissant des crédits inscrits à l'article 30 (collectivités locales) du chapitre 57.60 (informatique, bureautique et télématique, dépenses d'équipement, votre Commission émet le vœu que ces crédits soient inscrits, dès le prochain exercice, au Titre VI (subventions d'investissement) et non plus au titre V (investissements exécutés par l'Etat). Ces crédits -au demeurant modestes, puisqu'ils ne dépasseront pas 300 000 francs pour 1987- s'apparentent en effet à des subventions. Il convient de respecter ainsi les règles budgétaires.

b) La dotation globale d'équipement : un héritage embarrassant

La dotation globale d'équipement (DGE) voit ses crédits de paiement atteindre 4,357 milliards de francs pour 1987, soit 8,6 % d'augmentation par rapport à 1986.

Derrière cette évolution apparemment favorable, il convient cependant d'opérer une distinction.

- La DGE des départements (article 20 du chapitre 67.55) atteint 1,723 milliard de francs en crédits de paiement.

Même si la baisse du taux de concours (4,5 % en 1985 et 4,25 % en 1986) a pu paraître "préoccupante", on peut espérer raisonnablement que cette dotation remplira son office en 1987. En particulier, la DGE des départements dits défavorisés devrait être "fortement rééquilibrée", après une diminution de moitié en 1986.

- La DGE des communes (article 10 du chapitre 67.55) atteint, quant à elle, 2,633 milliards de francs en crédits de paiement pour 1987.

Elle est cependant loin de satisfaire ses bénéficiaires. Votre commission des Lois ne peut que rappeler que c'est sans

l'appui de la majorité sénatoriale qu'avait été votée la loi du 20 décembre 1985 par laquelle on a prétendu en améliorer les modalités de répartition. Elle observe que les mises en garde du Sénat (1) se sont, malheureusement, trouvées fondées et confirmées. En particulier, le droit d'option ouvert à certaines communes n'a abouti qu'à mécontenter à la fois celles qui en bénéficient et celles qui n'en bénéficient pas.

Le ministre de l'Intérieur a demandé à l'inspection générale de l'administration d'évaluer les conséquences du système instauré par la loi du 20 décembre 1985, ainsi que ses incidences pour les communes (2). Par ailleurs, "une étude est en cours en vue d'arrêter les corrections qui s'avèreraient nécessaires".

Votre commission des Lois suggère que toute nouvelle réforme de la DGE soit subordonnée à une large concertation sur les résultats de cette étude. Elle estime, en tout état de cause, qu'un **abondement significatif** est le préalable indispensable d'une réforme de la DGE des communes.

Votre commission des Lois s'interroge enfin sur le point de savoir si une amélioration de la gestion de la trésorerie des collectivités locales et une éventuelle autorisation de placement des fonds libres ne permettrait pas de faire l'économie d'une nouvelle réforme de la DGE.

C - La dotation globale de fonctionnement

. Rappel du mode de calcul :

En application du deuxième alinéa de l'art. L. 234-1 du code des communes "le montant de la dotation globale de fonctionnement est déterminé chaque année en appliquant un taux de prélèvement sur le produit net prévisionnel de la taxe sur la valeur ajoutée, aux taux en vigueur au 1er janvier 1979, tel qu'il ressort de la loi de finances initiale de l'année".

(1) cf rapport n° 58 (Sénat 1985-1986) de M. René MONORY

(2) cf J.O. débats Sénat 26 avril 1986 p 615

"Pour 1979, ce taux est fixé à 16,45 p. 100. Toute modification du régime des taux de la taxe sur la valeur ajoutée devra comporter une disposition fixant le nouveau taux de prélèvement applicable pour obtenir le même produit que celui attendu antérieurement".

De ce qui précède, il ressort :

- que le montant de la DGF est obtenu en appliquant au produit net prévisionnel de la taxe sur la valeur ajoutée à taux constant le taux de prélèvement précédemment en vigueur, soit, pour 1987, le produit net prévisionnel 1987 aux taux en vigueur en 1986 par le taux de prélèvement 1986 ;

- que le nouveau taux de prélèvement est obtenu "ex post" en rapportant le montant de DGF tel qu'il résulte du calcul précédent au produit net prévisionnel 1987 à législation 1987.

. Les calculs proprement dits donnent les résultats suivants :

TVA nette spontanée 1987 aux taux
en vigueur en 1986 433.570 MF

. taux de prélèvement 1986 :

DGF 1987 = 433.570 X 0,16151 = 70.025,891 MF qui est
le chiffre figurant dans le projet de loi de finances pour 1987.

Le taux de prélèvement 1987 est fonction de l'incidence sur la TVA nette de l'ensemble des mesures affectant les taux de TVA par rapport à la situation en vigueur en 1986. Celles-ci ne sont pas encore définitivement arrêtées. A titre indicatif, celles qui figurent dans les esquisses budgétaires actuelles ont un coût de 70 millions de francs pour l'Etat, qui conduit à un taux de prélèvement de 16,154 % :

$$\frac{70.025,891}{433.570 - 70} = \frac{70.025,891}{433.500} = 16,154 \%$$

L'article 28 du projet de loi de finances initial fixe ce taux. Ce taux a été ramené à 16,137 % au cours de la discussion à l'Assemblée nationale.

Il convient de rappeler que le montant de la DGF 1987 n'est plus susceptible de variation, sauf à modifier les hypothèses économiques ou à changer l'assiette de la TVA. En revanche, le niveau du taux de prélèvement risque de varier tout au long de la procédure en fonction des décisions du Conseil des ministres et de l'incidence des amendements qui seront retenus par le gouvernement sur les taux de TVA.

. La comparaison 1986-1987 :

En 1986, le montant de la DGF est de 66.589,517 millions de francs obtenu en appliquant un taux de prélèvement de 16,161 % à un produit net prévisionnel de TVA de 412.295 millions de francs.

La progression de la DGF 1987-86, telle qu'elle apparaît dans le PLF 1987 est de 5,16 % (70.025,891 millions de francs au lieu de 66.589,517 millions de francs).

Celle-ci est donc supérieure à l'évolution retenue pour les prix de détail entre les deux exercices (2 % en moyenne).

Votre Commission des Lois ne peut que prendre acte de ces perspectives.

En revanche, elle observe qu'en raison des remboursements et dégrèvements opérés une distorsion s'instaure entre la TVA brute et la TVA nette, ce qui tend à rendre relativement moins attractif l'actuel critère d'indexation de la dotation.

Se référant aux articles 44 et 45 de la loi n° 86.972 du 19 août 1986, elle émet, en outre, les souhaits :

- que, pour l'exercice 1987, chaque collectivité bénéficiaire de la DGF jouisse d'une garantie minimale de progression des sommes qu'elles reçoivent à ce titre égale à 55 % de la progression d'ensemble, soit 2,83 % ;

- que l'éventuelle régularisation à intervenir au titre de 1986 puisse faire l'objet d'une inscription dans les budgets primitifs des collectivités locales pour 1987.

Votre Commission émet, enfin, le vœu que la dotation minimale des douze départements les plus pauvres fasse l'objet d'un rééquilibrage.

D - La compensation des transferts de compétences

Les transferts de compétences opérés par les lois de décentralisation ont donné lieu, conformément à l'article 94 de la loi n° 83.8 du 7 janvier 1983 à une compensation financière. Celle-ci s'effectue par deux canaux : des dotations budgétaires et des transferts de fiscalité.

1° Les dotations budgétaires :

La compensation budgétaire devrait atteindre, en crédits de paiement et dépenses ordinaires, à peu près 15,1 milliards de francs.

. la dotation générale de décentralisation :

La DGD (chapitre 41.56) voit ses crédits atteindre 12,708 milliards de francs pour 1987, soit une augmentation de 13,4 % en francs courants par rapport au budget voté de 1986.

Les communes reçoivent 863,8 millions de francs.

Les départements se taillent, logiquement, la "part du lion" avec 9,426 milliards de francs.

Les régions, enfin, reçoivent 2,324 milliards de francs. Quant à la région de Corse, elle reçoit 93,6 millions de francs.

La dotation générale de décentralisation est, évidemment, affectée par les effets de la loi n° 85.1098 du 11 octobre 1985 qui a entraîné la prise en charge par l'Etat des dépenses afférentes aux préfetures, sous-préfetures et à leurs dépendances.

. La dotation régionale d'équipement scolaire :

La DRES atteint 1,606 milliards de francs en crédits de paiement pour 1987, soit une augmentation de 87,8 % en francs courants par rapport à 1986.

. La dotation départementale d'équipement des collèges :

La dotation atteint 788,9 millions de francs en crédits de paiement pour 1987, soit une augmentation de 84,2 % en francs courants par rapport à 1986.

Les départements en sont, comme son nom l'indique, les bénéficiaires.

Votre Commission des Lois ne peut que souligner le décalage entre le montant des crédits inscrits à ce titre au budget de l'Etat et la réalité ainsi que l'urgence des besoins, rencontrés sur le terrain, pour la remise en état des collèges.

2° Les transferts de fiscalité

Rappelons que l'article 95 de la loi n° 83.8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, prévoit que le financement des accroissements de charges résultant du transfert de compétences est assuré, pour partie, par un accroissement des ressources fiscales des collectivités locales et pour le solde par un transfert de ressources budgétaires dans le cadre de la dotation générale de décentralisation.

L'accroissement des ressources fiscales a résulté du transfert d'impôts d'Etat aux collectivités locales. Pour les départements et la région de Corse, le transfert a concerné les taxes différentielles sur les véhicules automobiles (vignette automobile) ainsi que la taxe de publicité foncière et les droits de mutation à titre onéreux.

Quant à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules ("carte grise"), elle fut transférée aux régions dès 1983. L'an passé, votre Commission des Lois soulignait le caractère peu évolutif de la compensation fiscale des transferts de compétences (1).

Le tableau n° IV, figurant à la page XXIII des annexes du fascicule bleu qui regroupe les crédits de l'Intérieur, fournit une évaluation du montant prévisionnel pour l'année en cours -c'est-à-dire 1986- du produit des impôts transférés aux collectivités locales.

(1) Cf avis n° 101 (Sénat 1985-1986) de M. Pierre SALVI, p 56

Les régions devraient, selon ce tableau, percevoir 3,1 milliards de francs au titre de la taxe sur les cartes grises.

Quant aux départements, ils devraient percevoir, d'une part, 9 milliards de francs au titre du droit départemental d'enregistrement et de la taxe départementale de publicité foncière et, d'autre part, -concurrentement avec la région de Corse- 9 milliards au titre de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur (vignette).

La compensation fiscale devrait donc atteindre 21,1 milliards de francs en 1986, -chiffre à rapprocher du montant de la compensation accordée par l'Etat par voie de dotations budgétaires, soit 14,07 milliards de francs dans le budget voté de 1986 en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

Le rôle de cette compensation fiscale apparaît donc essentiel si l'on veut que les collectivités locales puissent convenablement exercer les compétences qui leur ont été transférées depuis 1983.

Curieusement, alors que cet exercice s'avère malaisé, en raison des fortes tensions sur les finances locales qu'il engendre, le Gouvernement a choisi, à travers l'article 63 du projet de loi de finances pour 1987, de rendre possible une exonération de la vignette "auto" pour certains contribuables.

Cette mesure, dont l'opportunité a pu paraître à certains discutable, fait l'objet d'un commentaire par ailleurs.

III - LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITES LOCALES FIGURANT DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES

A - Les dispositions fiscales

1° La taxe professionnelle

Le projet de loi de finances pour 1987 comprend comme objectif **une réforme "en profondeur"** de la taxe professionnelle. C'est semble-t-il la onzième des réformes de cet impôt auxquelles il est procédé et que certains ont pu qualifier de "soubresauts aléatoires" (1). Votre Commission des Lois constate cependant que cet impôt est considéré comme "indispensable au financement des collectivités locales" et que, dans sa présentation à la presse du 15 septembre 1986, le ministre "n'imagine pas que les ressources (de ces collectivités) puissent, à terme, exclure toute recette liée à l'activité économique des établissements implantés sur leur territoire". Même si la taxe professionnelle reste qualifiée de "mauvais impôt", on est loin, semble-t-il, de la condamnation sans appel à laquelle s'étaient livrées les plus hautes autorités de l'Etat en septembre 1983.

Sur un plan plus technique, le ministre observe :

"Sauf à déresponsabiliser totalement les collectivités locales en généralisant le **système désastreux d'alimentation par transfert de ressources d'assiette nationale**, force est bien de constater que la **seule assiette localisable** touchant les entreprises porte sur les équipements et la masse salariale, principaux éléments de la valeur ajoutée".

(1) Déclaration de M. Claude-Alain SARRE, directeur général des affaires économiques du CNPF lors du colloque "Economie et territoire" le 9 octobre 1985.

Le dispositif initial de la réforme, définie à l'article 3 du projet de loi de finances initial, comprend trois éléments.

• Allégement général

Conformément à l'engagement du Gouvernement d'accorder un allégement supplémentaire de taxe professionnelle aux entreprises, les bases de cette taxe seront réduites de 16 % pour tous les contribuables.

Cette mesure qui se substitue au dégrèvement actuel de 10 % représentera un allégement supplémentaire de 5 milliards de francs.

Ainsi la part de la taxe professionnelle à la charge des entreprises ne représentera plus, en 1987, que 74,7 % des produits perçus par les collectivités locales à ce titre (78,5 % en 1986).

• Allégement des charges pour les entreprises qui investissent ou embauchent.

La prise en compte pour le calcul de la taxe professionnelle des variations de bases entraîne des ressauts d'imposition parfois excessifs. Les mesures prises pour pallier les effets de l'érosion monétaire et les augmentations de base liées à l'accroissement de l'activité des entreprises n'interviennent que de façon imparfaite.

Le dispositif proposé qui s'appliquera à compter de 1988 tend donc à mettre en place un mécanisme automatique d'exonération de 50 % de l'augmentation des bases résultant de l'investissement ou de l'embauche de personnel nouveau.

De même, en cas de création d'établissement, la base d'imposition pour le nouvel exploitant sera réduite de moitié pour la première année d'exploitation.

• Exonération temporaire des médecins s'installant dans des communes à faible population.

Pour encourager l'installation des médecins dans des communes de moins de 2.000 habitants, celles-ci pourront instituer une exonération temporaire de taxe professionnelle.

Cette exonération couvrira les deux années qui suivent celle de l'installation des praticiens.

. Exonération de la "vignette auto" pour les familles nombreuses

Depuis le 1er janvier 1984, la "vignette auto" (taxe différentielle sur les véhicules à moteur) est perçue au profit des départements et de la région de Corse.

La législation actuelle prévoit un certain nombre d'exonérations qui tiennent :

- soit à l'âge (véhicules de plus de 25 ans) ou à la nature du véhicule (transports en commun, ambulances, fourgons funéraires...);

- soit à la qualité du propriétaire du véhicule (invalides de guerre, infirmes civils, aveugles, VRP...).

Compte tenu des servitudes et des charges que connaissent les familles nombreuses, le Gouvernement propose que les départements et la région de Corse soient autorisés à exonérer de cette "vignette" les personnes ayant au moins cinq enfants à charge. Tel est l'objet de l'article 63 du projet de loi de finances initial.

L'exonération sera limitée à un véhicule par foyer. Elle pourra s'appliquer à compter du 1er décembre 1987, sur décision du conseil général ou du conseil régional s'agissant de la Corse.

Sans méconnaître son intérêt social -même limité s'agissant du nombre des bénéficiaires-, cette disposition n'en soulève pas moins deux problèmes liés.

D'abord, celui des conséquences de l'exonération pour les collectivités qui la décideront. Elle aboutira, en effet, à un manque à gagner pour ces collectivités. La question est, dès lors, de savoir si l'Etat compensera ces exonérations comme il le fait pour la taxe professionnelle et l'impôt foncier.

Ensuite, celui de l'opportunité de cette mesure. Rappelons, en effet, que la vignette "auto" fait partie des impôts transférés au titre de la compensation des transferts de compétences. Or, les conclusions du Sénat sur la mise en oeuvre de la décentralisation tendent à montrer que les ressources transférées sont insuffisantes par rapport aux transferts effectifs de charges. Dans cette perspective, il n'est pas interdit de s'interroger sur le bien-fondé de cette possibilité d'exonération, quel que soit, une fois encore, son intérêt social.

B - Les autres dispositions

. Fixation du taux de prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation globale de fonctionnement.

L'article 28 du projet de loi initial de loi de finances pour 1987 a fixé à 16,137 % en 1987 le taux du prélèvement sur le produit net prévisionnel de la taxe sur la valeur ajoutée pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement prévue à l'article L 234.1 du code des communes.

Cette disposition fait l'objet d'un commentaire au sein du développement consacré, plus haut, à la dotation globale de fonctionnement.

CHAPITRE II. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

Les crédits inscrits au budget du ministère de l'Intérieur et relatifs à l'administration territoriale -qui incluent à la fois les services préfectoraux et les tribunaux administratifs- font l'objet de la rubrique "O2" dans la présentation par actions.

Ces crédits atteignent (dépenses ordinaires + crédits de paiement) 3,948 milliards de francs pour 1987, soit 6,8 % des crédits totaux demandés pour le ministère de l'Intérieur.

Par rapport au budget voté de 1986, ils connaissent une augmentation de 4,15 % en francs courants.

I - L'administration territoriale proprement dite :

Sous ce titre, se trouvent regroupées les dépenses afférentes aux services territoriaux du ministère de l'Intérieur, c'est-à-dire après exclusion des crédits afférents aux tribunaux administratifs. Il s'agit donc essentiellement des services préfectoraux, mais il faut encore en exclure les crédits afférents à la préfecture de police et à la préfecture de Paris qui sont rattachés à l'action 01 "Administration centrale".

Ces crédits atteignent, comme le montre le tableau suivant, 3,91 milliards de francs pour 1987, soit un augmentation de 16 %, en francs courants, par rapport au budget voté de 1986.

L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

(D.O. + C.P. en francs).

	Budget voté 1986	Crédits demandés 1987
<i>Titre III :</i>		
Moyens des services	3.170.952.397	3.708.618.320
<i>Titre IV :</i>		
Interventions publiques	»	»
<i>Titre V :</i>		
Equipements	200.357.900	202.804.000
<i>Titre VI :</i>		
Subventions d'équipement	»	»
§		
Total (D.O. + C.P.)	3.371.309.397	3.911.322.320

La discussion du projet de loi de finances pour 1987 arrive au terme d'une année marquée par la volonté du Gouvernement de "donner aux préfets les moyens de manifester la prééminence de l'Etat sur ses partenaires publics ou privés" (1) et de renforcer leur maîtrise sur les crédits publics.

Le transfert d'une partie du pouvoir exécutif dans les départements et les régions, opéré au profit des présidents de conseils généraux et régionaux par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, de même que les transferts de compétences, opérés par les lois modifiées des 7 janvier et 22 juillet 1983 avaient pu donner le sentiment d'un relatif désaisissement du corps préfectoral, - désaisissement dont les manifestations protocolaires ou anecdotiques n'étaient pas toujours vécues dans une complète harmonie.

(1) Déclaration de M. Charles PASQUA, Ministre de l'Intérieur, le 28 avril 1986 à une réunion de l'ensemble des commissaires de la République.

L'intention du Gouvernement semble donc de revaloriser - pourrait-on dire- la fonction préfectorale, si besoin en était. Ce souci semble d'ailleurs partagé par de nombreux parlementaires (1).

. Les moyens de services :

L'essentiel des crédits de l'administration territoriale est inscrit au Titre III. Ces crédits atteignent 3,7 milliards de francs pour 1987, en augmentation de 16,9 % par rapport à 1986.

Une cause d'évolution de ces crédits est l'incidence en année pleine des hausses des rémunérations prévues en 1986 et les provisions constituées dans le même but pour 1987.

Divers changements de nomenclature conduisent à regrouper sur le seul chapitre 31.11 les crédits consacrés aux rémunérations principales et sur le chapitre 31.12 les crédits d'indemnités résidentielles qui, jusqu'alors figuraient au chapitre 31.91.

Mais surtout, les conséquences de la loi n° 85.1098 du 11 octobre 1985 relative à la prise en charge par l'Etat des dépenses afférentes aux préfetures, aux sous-préfetures et à leurs dépendances, se font sentir, à travers des créations et suppressions d'emplois, au titre :

- de la régularisation pour l'année 1986 ;
- de la prise en compte du droit d'option en 1987 ;
- des vacances prévisibles pour 1987 ;

ainsi qu'au travers des compléments de rémunération.

(1) Cf sur ce point la proposition de loi n° 388 (Senat 1985-1986), de M. Max LEJEUNE et plusieurs de ses collègues, rétablissant le titre de préfet.

Plus préoccupantes pourraient être estimées les économies réalisées, à hauteur de 23,1 millions de francs, par la suppression de huit emplois du corps préfectoral et de 271 emplois du cadre national des préfetures. Cependant on peut penser que la décentralisation implique plutôt, actuellement, une "reventilation" et un recyclage fonctionnel des personnels plutôt que l'embauche de nouveaux éléments. Dans cette perspective, les économies ainsi réalisées sont compréhensibles.

• Les investissements exécutés par l'Etat :

Les crédits afférents à des investissements réalisés par l'Etat au profit de l'administration territoriale atteignent, en autorisations de programme comme en crédits de paiement, 202,704 millions de francs.

Les crédits de paiement n'augmentent que de 1,17 %, en francs courants, par rapport au budget voté de 1986, ce qui équivaut à une stagnation en francs constants.

Cette évolution est due à la prise en charge, par l'Etat, des crédits d'équipement des préfetures et sous-préfetures et, entre autres, à l'achat d'autocommutateurs.

II - LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

A - L'activité des tribunaux administratifs

Les résultats d'activité des tribunaux administratifs en 1986 ne pouvant être connus que dans le courant du premier semestre de 1987, le panorama le plus récent de cette activité ne peut être apprécié que du 1er avril 1985 au 31 mars 1986.

Votre Commission des Lois suggère qu'un bilan d'activité annuel soit arrêté au 30 juin de chaque année, afin de pouvoir être disponible lors de la discussion du projet de loi de finances. Ce bilan couvrirait le deuxième semestre de l'année précédente et le premier semestre de l'année en cours.

S'agissant du contrôle de légalité institué par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, le nombre de recours déposés est de 1753, soit une baisse d'un peu plus de 14 % par rapport à la période antérieure correspondante.

Les tableaux ci-après permettent d'apprécier respectivement le nombre de sursis à exécution demandés, les catégories de collectivités en cause et enfin les principaux objets.

B - Les moyens des tribunaux administratifs pour 1987

Votre Commission des Lois qui, l'an passé, avait consacré, dans son avis budgétaire, un important développement à la "dégradation préoccupante" et aux "perspectives inquiétantes" des dépenses consacrées par l'Etat aux tribunaux administratifs regrette d'avoir à observer que l'année 1987 ne semble pas devoir apparaître comme celle d'un sensible redressement en ce domaine.

Elle souligne, en effet, que ces dépenses ne devraient pas dépasser 131,4 millions de francs en 1987, soit une régression de 7,13 % en francs courants par rapport au budget voté de 1986. L'année 1987 devrait, en outre, être caractérisée par une légère contraction des effectifs du personnel, six emplois étant cependant supprimés. Votre Commission émet le vœu que cette évolution négative revête un caractère provisoire.

CONTENTIEUX DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ
INSITUÉ PAR LA LOI DU 2 MARS 1982

Matières	1 ^{er} avril 1984 31 mars 1985	1 ^{er} avril 1985 31 mars 1986
Nombre total de recours déposés	2.042	1.753
Jugement rendus par les tribunaux administratifs sur recours déposés pendant la période couverte par le rapport	308	284
— dont : jugements favorables à la thèse du commissaire de la République	247	211
Sursis à l'exécution (procédure normale)		
— demandés	962	791
— accordés	189	213
Sursis à exécution (procédure exceptionnelle)		
— demandés	15	19
— accordés	6	10
Désistements	751	724
Nombre de recours définitivement déposés	1.291	1.029

Source : Ministère de l'Intérieur.

Votre commission observe que les dix-neuf créations nettes d'emplois qui devaient intervenir en 1986 ne sont pas produites, la réforme relative aux chambres adjointes n'étant pas intervenue. Elle souligne cependant que les crédits prévus, à cet égard, à l'article 31-15 n'ont fait l'objet d'aucune annulation en cours d'exercice en 1986.

Elle émet le souhait que les suppressions d'emplois opérées en 1987 viennent seulement limiter les créations prévues en 1986 et qui seraient maintenues pour l'avenir.

**RÉPARTITION EN POURCENTAGE DES RECOURS
PAR CATÉGORIE DE COLLECTIVITÉS**

(En pourcentage.)

Collectivités	1 ^{er} avril 1984 31 mars 1985 2.042 recours	1 ^{er} avril 1985 31 mars 1986 1.753 recours
- Communes	71,6	75,6
- Etablissements publics communaux et intercommunaux	18,3	10,5
- Départements	6,5	7,2
- Régions	1,7	4,7

Source : Ministère de l'intérieur.

**REPARTITION EN POURCENTAGE DES RECOURS
SELON LES PRINCIPAUX OBJETS**

(En pourcentage.)

Objet des recours	1 ^{er} avril 1984 31 mars 1985	1 ^{er} avril 1985 31 mars 1986
- Personnels	43,8	39,8
- Prix des services publics	27	17,7
- Urbanisme	14	20
- Marchés et contrats	3,6	5,1
- Finances publiques	2,6	4,9
- Fonctionnement des institutions	2	2,5

Source : Ministère de l'intérieur.

La présentation des crédits afférents aux tribunaux administratifs fait, pour 1987, l'objet d'un changement de nomenclature.

On constate la clôture des chapitres "Tribunaux administratifs" 31.15 (rémunérations principales) et 31.16 (indemnités et allocations diverses). Les crédits correspondants figurent désormais aux chapitres "Administration territoriale" 31.11 et 31.13 à un article 50. Votre Commission des Lois s'interroge sur l'opportunité de ce changement de nomenclature dont l'effet est de rendre malaisées les comparaisons d'une année sur l'autre.

On constate, par ailleurs, la clôture de l'article 41 "Tribunaux administratifs" du chapitre 31.91 ancien "Indemnités résidentielles". Cet article, qui était abondé à hauteur de 1,784 millions de francs dans le budget voté pour 1986, voit ses crédits transférés sur les chapitres des indemnités et allocations diverses.

S'agissant de la part de l'Etat en matière de cotisations sociales au titre de personnels, on constate, au chapitre 33.90, le remplacement d'un article 41 par un article 40 "Tribunaux administratifs". Les crédits n'en stagnent pas moins à 552.105 francs pour 1987.

Parallèlement, s'agissant des prestations sociales versées par l'Etat, on constate également au chapitre 33.91, le remplacement d'un article 41 par un article 40 "Tribunaux administratifs". Les crédits régressent de 4,124 millions de francs dans le budget voté pour 1986 à 2,029 millions de francs pour 1987.

S'agissant du matériel et du fonctionnement des services, le chapitre 34.16 ancien, qui atteignait 22,96 millions de francs dans le budget voté pour 1986, est clos et notamment son article 80. En compensation, un article 22 est ouvert au chapitre 34.96 nouveau. Il est abondé à hauteur de 23,126 millions de francs.

TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

(D.O. + C.P. en francs)

Intitulés	Budget voté 1986	Crédits demandés 1987
Rémunérations principales	(Chap. 31.15, art. 10) 72.040.722	(Chap. 31.11, art. 50) 74.800.746
Indemnités et allocations diverses	(Chap. 31.16, art. 10) 18.903.235	(Chap. 31.12, art. 50) 19.155.455
Indemnités résidentielles	(Chap. 31.91, art. 41) 1.784.786	» »
Cotisations sociales, part de l'Etat	(Chap. 33.90, art. 41) 552.105	(Chap. 33.90, art. 40) 552.105
Prestations sociales, versées par l'Etat	(Chap. 33.91, art. 41) 4.453.996	(Chap. 33.91, art. 40) 2.029.156
Fonctionnement et matériel	(Chap. 34.16, art. 80) 22.967.599	(Chap. 34.96, art. 22) 23.126.951
Travaux d'entretien et d'aménagement immobilier ..	(Chap. 35.91, art. 70) 3.384.624	(Chap. 34.96, art. 89) 3.452.416
Annuités d'emprunt	(Chap. 41.55, art. 20) 7.000.000	(Chap. 41.51, art. 90) 7.000.000
Total	132.357.976	131.413.156

Les dépenses d'entretien et d'aménagement immobilier, qui atteignaient 3,384 millions de francs dans le budget voté pour 1986 (chapitre 35.91 ancien, article 70) sont imputées désormais sur le chapitre 34.96, selon toutes apparences dans l'article 89. Ce changement de nomenclature - dont l'opportunité ne peut pas apparaître évidente -, s'assortit d'un changement de la ventilation par actions et du rattachement de ces crédits à

l'action "Services communs", ce qui ne facilite pas les comparaisons d'une année sur l'autre.

Selon les services compétents, les crédits susceptibles d'être consacrés aux tribunaux administratifs au sein du chapitre 34.96 atteindraient, pour 1987, 3.452.416 francs (paragraphe 50 de l'article 89).

Votre Commission des Lois observe, par ailleurs, que les crédits consacrés aux annuités d'emprunts afférents aux tribunaux administratifs sont purement reconduits à hauteur de 7 millions de francs. Cette reconduction s'accompagne, toutefois, d'un changement de nomenclature, avec l'ouverture d'un article 90 "Remboursement aux départements des annuités d'emprunt des tribunaux administratifs", sur le chapitre 41.51, qui regroupe les crédits inscrits antérieurement à l'article 20 du chapitre 41.55.

AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

Article additionnel après l'article 73

Amendement - Après l'article 73, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le gouvernement présente chaque année, lors de la première session ordinaire du Parlement, un état récapitulatif comparé, par ministère, titre, chapitre et, si nécessaire, article, de l'effort budgétaire et financier consacré par l'État aux collectivités territoriales de métropole ainsi qu'à leurs établissements publics, pour l'exercice en cours et pour l'exercice visé par le projet de loi de finances.

Présenté en annexe au projet de loi de finances, cet état est fourni en temps voulu pour la discussion budgétaire.

Objet

Alors qu'il existe des annexes au projet de loi de finances retraçant l'effort budgétaire de l'État en faveur des DOM et des TOM, il n'existe pas de document équivalent pour les collectivités territoriales de la métropole.

L'état récapitulatif publié dans le fascicule^s bleu du ministère de l'Intérieur présente, en outre, deux inconvénients :

- il est insuffisamment détaillé ;
- il additionne des autorisations de programme et des crédits de paiement.

Le présent amendement, par conséquent, a pour objet de permettre la mise au point d'un document véritablement utile en remédiant à ces défauts.

La commission des lois a procédé à l'examen pour avis des crédits du ministère de l'Intérieur demandés pour 1987 au cours de sa séance du 26 novembre 1986.

La Commission a décidé, dans sa majorité, de donner un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à la décentralisation, aux collectivités locales et à l'administration territoriale figurant au budget du ministère de l'Intérieur.