

N° 93

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1987.

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 1988, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,
Sénateur.
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 27

INTERIEUR
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* Michel Durafour, Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, *vice-présidents*; Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrain, Robert Vizet, *secrétaires*; Maurice Blin, *rapporteur général*; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, Jacques Mossion, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, René Regnault, Robert Schwint, Henri Torre, Andre Georges Voisin.

Voir les numéros :
Assemblée nationale (8e législ.) : 941 et annexes, 960 (annexe n° 29), 964 (tome III) et T.A.175.
Sénat : 92 (1987-1988).

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	3
AVANT-PROPOS	7
INTRODUCTION - PRESENTATION DES CREDITS	9
PREMIERE PARTIE - L'ETAT DES FINANCES LOCALES	17
Chapitre I : La dépense locale est maîtrisée, mais certains facteurs d'augmentation persistent	19
I. Les budgets locaux sont, globalement, maîtrisés	20
A. Evolution d'ensemble	20
B. Evolution par type de collectivité et par type de dépense et de ressource ..	21
II. Les facteurs d'augmentation de la dépense locale	26
A. Des frais financiers toujours élevés, mais une amélioration importante est en perspective	26
B. La C.N.R.A.C.L. : une situation toujours difficile	28
Chapitre II : Fiscalité locale : faut-il une réforme ?	35
I. Perte d'autonomie et imperfection de la compensation	36
A. L'évolution de la fiscalité directe locale	37
B. Allègements d'impôts locaux et perte d'autonomie des collectivités locales	41
C. Compensation ou péréquation ?	45
II. L'éventuelle réforme de la fiscalité locale	48
A. De l'actualisation à la révision	49
B. La réforme de l'impôt local : une nécessaire prudence	52
Chapitre III : Tarifs, emprunts et fonds libres : vers le libéralisme ?	55
I. Tarifs locaux et financement des collectivités locales	56
A. La liberté tarifaire	56
B. Les emprunts des collectivités locales	57
II. La liberté de placement : "une fausse bonne idée" ?	60
A. Compte d'avances et obligation de dépôt	61
B. Bilan du dispositif	65

	Pages
DEUXIÈME PARTIE - LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES	69
Chapitre I : Les concours de l'Etat aux collectivités locales	71
I. Evolution quantitative des concours de l'Etat	73
A. Evolution globale	73
B. Evolution quantitative des différents concours de l'Etat	75
II. Modalités de répartition, en 1987 et 1988, des concours de l'Etat	77
A. La dotation globale de fonctionnement	77
B. La répartition de la dotation globale d'équipement	81
Chapitre II : Le partage des compétences et des personnels	85
I. La compensation des transferts de compétences	85
A. La dotation générale de décentralisation et la fiscalité transférée	85
B. Les dotations d'équipement scolaire	88
II. Les transferts de personnels	91
A. Principes généraux	91
B. Bilan des transferts	92
ARTICLE 70 DU PROJET DE LOI DE FINANCES	95
ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 70	96
EXAMEN EN COMMISSION	99

PRINCIPALES OBSERVATIONS

A. LES FINANCES LOCALES SONT MAITRISEES, MAIS DES POINTS D'OMBRE PERSISTENT

1) Les budgets locaux enregistrent une progression de plus en plus modérée ; avec un décalage de quelques années, les élus se sont imposés une rigueur financière similaire à celle de l'Etat.

2) Certes, la fiscalité locale connaît un taux de progression encore trop élevé.

Mais, cette augmentation est elle-même entraînée par celle de deux postes de dépenses sur lesquels les gestionnaires locaux n'ont que peu de prise ; il s'agit :

- des cotisations sociales versées à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, qui ont augmenté de 5 % s'agissant des taux et de 7 % s'agissant de leur montant global ;

- des postes "intérêts de la dette" et "remboursements d'emprunts" ; le premier progresse de plus de 7 %, les frais financiers dépassant désormais 13 % des dépenses de fonctionnement ; le second augmente très fortement en raison de mesures de réaménagement de la dette, justement destinés à limiter l'accroissement des frais financiers.

3) Dans ces conditions, il importe de noter :

- que les collectivités locales ont subi depuis quelques années la banalisation des prêts du groupe de la Caisse des Dépôts, au moment où la désinflation majorait encore la charge réelle des annuités de la dette ;

- que la **surcompensation**, présentée comme une mesure de solidarité, pèse en réalité lourdement sur les comptes du seul régime de retraite des agents locaux ; les augmentations de cotisations de l'an passé ont permis de compenser les incidences de l'évolution démographique défavorable au régime ; celles qui sont annoncées ont pour principale cause la surcompensation ;

- qu'en revanche, la **libération des tarifs locaux** constitue une **décision positive**.

B. LES RELATIONS FINANCIERES ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES SONT SOURCES DE SATISFACTION ET D'INQUIETUDE.

1) **Les dotations** enregistrent une progression satisfaisante dans la plupart des cas.

Cette progression est due à l'**indexation de la dotation globale de fonctionnement** et de la dotation générale de décentralisation sur le produit de la taxe à la valeur ajoutée. Cette indexation doit être **impérativement préservée** : elle n'est que la contrepartie de la suppression, dans les années soixante, de toute recette assise sur le chiffre d'affaires dans les budgets locaux.

Toutefois, le **mode d'indexation de la dotation globale d'équipement** provoque un décalage persistant entre l'évolution de cette dotation et celle des investissements locaux.

L'**état du patrimoine scolaire** transféré en 1986 engendre des difficultés, en voie d'être résolues pour les régions mais non pour les départements.

2) **La répartition des dotations** a, certes, été légèrement améliorée par le projet de loi d'amélioration de la décentralisation actuellement en cours de discussion devant le Parlement.

Toutefois, le report de l'actualisation des bases des impôts locaux pérennise une **répartition selon des critères faux** (potentiel fiscal, effort fiscal) d'une fraction croissante de la dotation globale de fonctionnement.

Or, il est possible de **dissocier l'entrée en vigueur de l'actualisation pour l'établissement des impôts locaux et pour la répartition de la D.G.F.**

La répartition de la fraction péréquation de la D.G.F. selon des bases actualisées devrait être effectuée dès cette année sans quoi un nouveau motif de différer la révision générale de 1990 pourra être mis en exergue.

Par ailleurs, il pourrait être utile de supprimer, dans les critères de répartition de la D.G.F. (et, accessoirement, de la D.G.E.) toute référence à la notion "d'effort fiscal", qui constitue une incitation à l'augmentation de la pression fiscale.

3) La compensation des allègements d'impôts représente une part croissante des ressources fiscales théoriques des collectivités locales.

Ce phénomène appelle deux observations distinctes :

- il détruit en partie l'autonomie des collectivités locales, qui n'ont plus la responsabilité totale de la perception de l'impôt local ;
- il occasionne une compensation parfois imparfaite.

Ces deux observations ne sont pas contradictoires : tant qu'une fiscalité adéquate ne sera pas donnée aux collectivités locales, tout allègement décidé par l'Etat devra être intégralement compensé par celui-ci, sans quoi les allègements donneront lieu à de nouvelles augmentations des impôts locaux, paradoxales mais inéluctables.

A cet égard, la compensation de l'allègement de 16 % des bases de taxe professionnelle apparaît très mal conçue.

Cette compensation n'évolue pas en fonction de la perte réelle subie par les collectivités locales ; elle est en effet figée, pour chaque collectivité, à son niveau de 1987 et évolue comme les recettes nettes de l'Etat.

Ainsi s'instaure une péréquation déguisée (en faveur des collectivités locales dont les bases diminuent) une pénalisation du succès et une perte globale pour les collectivités locales (estimée pour 1988, à environ 300 millions de francs).

C. L'AVENIR DES FINANCES LOCALES

La question des transferts de compétence et de leur compensation, sans être définitivement réglée, est en passe de l'être.

Les deux points vers lesquels semblent désormais s'orienter réflexions et débats sont la réforme de la fiscalité locale et la gestion de la trésorerie des collectivités locales.

1) La réforme de la fiscalité locale sera difficile à mettre en oeuvre ; à cet égard, le report de l'actualisation des bases constitue un motif de déception.

En outre, les principales solutions envisagées jusqu'à présent ("départementalisation" de la taxe professionnelle, substitution de la valeur ajoutée à l'assiette actuelle, assiette nouvelle, fondée sur la valeur vénale, pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties), si elles ont leurs avantages, occasionnent également critiques et inquiétudes.

La réflexion doit donc se poursuivre et il faut souhaiter qu'elle aboutisse rapidement.

2) La gestion de la trésorerie des collectivités locales est actuellement entravée par l'obligation de placement au trésor des fonds libres. Toutefois, les grandes collectivités réussissent, par diverses mesures (appel des emprunts contractés en fonction des besoins, notamment) à gérer au mieux leur trésorerie, sans avoir pour autant la liberté de placement.

La réforme aujourd'hui envisagée en ce domaine (rémunération des avances sur impôts locaux assortie de la liberté de placement) n'est donc pas indispensable ; elle ne pourrait, en outre, être acceptée qu'à la condition qu'un dispositif de paiement mensuel, ou à tout le moins trimestriel, des impôts locaux soit mis en place.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Les crédits des actions "administrations territoriales" et "collectivités locales" du budget du ministère de l'Intérieur ne peuvent être examinés indépendamment de leur contexte.

Leur contexte législatif, en premier lieu ; l'évolution des crédits de l'action "collectivités locales" et même de l'action "administration territoriale" résulte plus, en effet, de l'incidence de la législation que de choix budgétaires ; le taux de progression des dotations globalisées (dotation globale de fonctionnement, dotation générale de décentralisation, dotation globale d'équipement...) dépend de taux d'actualisation inscrits dans des textes dont la nature n'est pas budgétaire ; leur répartition, qui conditionne leur efficacité, tout autant que leur évolution quantitative, n'est pas non plus déterminée par la loi de finances.

Le contexte financier d'ensemble dans lequel intervient le budget du ministère de l'Intérieur est tout aussi décisif : l'action de l'Etat à l'égard des collectivités locales forme un tout, dont les parties ne peuvent être qu'artificiellement dissociées.

Plus que de l'évolution des concours de l'Etat, estimée satisfaisante par votre Commission des Finances, les difficultés des collectivités locales dans leurs relations avec l'Etat résultent d'ailleurs aujourd'hui de décisions dont la traduction n'apparaît pas dans le budget de l'Intérieur, notamment celles qui sont relatives à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales et celles qui ont trait à la compensation de l'allègement de 16 % des bases d'imposition de la taxe professionnelle. Au regard de ces mesures peu favorables apparaissent d'ailleurs des décisions aux conséquences très positives, parmi lesquelles il convient de relever la libération des tarifs locaux.

Votre Rapporteur sera donc conduit à examiner, en premier lieu, l'évolution des crédits inscrits au budget de l'Intérieur (introduction), avant d'étudier, dans une première partie, l'état des finances locales et d'évoquer, dans une seconde partie, les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

INTRODUCTION :

PRESENTATION DES CREDITS

Les crédits des actions "administration territoriale", "cultes d'Alsace-Lorraine" et "collectivités locales" évolueront comme suit, selon le projet de loi de finances pour 1988

DÉPENSES ORDINAIRES ET CRÉDITS DE PAIEMENT

(En milliards de francs.)

	1987 (budget voté)	1988 (projet de budget)	Evolution
Administration territoriale	3,948	4,217	+ 6,8 %
Cultes d'Alsace et de Lorraine	0,209	0,213	+ 1,9 %
Collectivités locales	21,794	24,105	+ 10,6 %
Total	25,951	28,535	+ 9,9 %

Cette progression d'ensemble, très favorable en apparence, est en réalité peu significative ; en effet, de nombreux mouvements liés aux transferts de compétences affectent toujours l'évolution des crédits des actions "administration territoriale" et "collectivités locales".

A. LES CREDITS DE L'ACTION "ADMINISTRATION TERRITORIALE"

La forte progression des crédits de cette action (+ 6,8 % au total, résultant de 171 millions de francs de mesures nouvelles et d'ajustements divers) provient essentiellement des conséquences

budgétaires de la mise en oeuvre de la loi du 11 octobre 1985 sur la prise en charge par l'Etat des frais de fonctionnement des préfectures et de la réforme du contentieux administratif, dont la traduction budgétaire est d'ores et déjà prévue.

• **La prise en charge des frais de fonctionnement des préfectures se poursuit.** Elle implique :

- la création nette de 1.414 emplois au titre du **droit d'option** pour le statut d'agents de l'Etat de fonctionnaires auparavant mis à disposition du représentant de l'Etat (mesure nouvelle de 106 millions de francs) ;

- la création nette de 458 emplois au titre des **vacances d'emplois** prévisibles en 1988 (emplois d'agents auparavant mis à disposition du représentant de l'Etat), suscitant une mesure nouvelle de 35 millions de francs ;

- l'ajustement à raison de 54 millions de francs, des **crédits de fonctionnement des préfectures**, pris en charge dès 1986.

• **Le projet de loi sur la réforme du contentieux administratif**, actuellement en discussion devant le Parlement, reçoit d'ores et déjà sa traduction budgétaire.

Ce projet prévoit la création de cinq chambres administratives d'appel (une à Paris, quatre en province), qui constitueront un échelon intermédiaire entre les tribunaux administratifs et le Conseil d'Etat et fonctionneront à partir du 1er janvier 1989.

Dès 1988, 42 emplois de juges et 48 emplois administratifs seraient créés à compter du 1er octobre 1988. Des crédits sont donc dégagés, à hauteur de 18 millions de francs.

Votre Rapporteur souligne la confusion qui règne dans la présentation de ces mesures budgétaires, en elles-mêmes excellentes ; il souhaite donc le regroupement des crédits en une seule action nouvelle, qui pourrait être dénommée "justice administrative".

Par ailleurs, les **moyens financiers des tribunaux administratifs** seront accrues de 6,7 millions de francs, 26 emplois de conseillers étant créés (alors qu'en 1987 6 emplois ont été supprimés).

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

Les crédits de cette action augmentent de 1,9 %, du fait de l'application aux ministres du culte des augmentations de rémunération de la fonction publique ; en outre, la restauration du palais épiscopal de Metz et du grand séminaire de Strasbourg se poursuivront en 1988.

C. LES CREDITS DE L'ACTION " COLLECTIVITES LOCALES "

Ces crédits, qui connaissent une progression apparente de 10,9 % atteignent 24,1 milliards de francs.

Cette masse de crédits se divise en :

- la dotation générale de décentralisation (12,7 milliards de francs),
- les diverses dotations d'équipement (7,6 milliards de francs),
- les subventions obligatoires aux collectivités locales (3,6 milliards de francs),
- les subventions spécifiques de fonctionnement et d'équipement (0,2 milliard de francs).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS AFFECTÉS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

(En millions de francs)

	Budget voté de 1987	Projet de budget pour 1988	Evolution
Dotacion générale de décentralisation .	11 084	12 781	+ 15,5 % (hors ajustements et transfert : + 4,73 %)
<i>Dotacion globale d'équipement :</i>			
A.P.	4 476	4 628	+ 3,4 %
C.P.	4 357	4 456	+ 2,2 %
<i>Dotacion régionale d'équipements scolaires:</i>			
A.P.	2 131	2 203	+ 3,4 %
C.P.	1 606	2 124	+ 32,2 %
<i>Dotacion départementale d'équipement des collèges :</i>			
A.P.	1 054	1 090	+ 3,4 %
C.P.	789	1 051	+ 33,2 %
Compensation de l'exonération de l'impôt foncier	3 760	3 600	- 4,3 %
Autres subventions obligatoires	7	7	>
Subventions facultatives	274	193	- 30 %
Total (D.O. + C.P.) ..	21 877	24 212	- 10,6 %

Le taux de progression globale des crédits n'est pas le fruit de choix budgétaires ; à l'exception des subventions spécifiques, d'un montant très faible, les crédits de l'action "collectivités locales" sont déterminés en fonction de facteurs exogènes (rythme de globalisation, transferts de compétences, taux d'actualisation prévus par la loi pour les dotations d'équipement-formation brute de capital fixe des administrations publiques - et la dotacion générale de décentralisation - évolution du produit de la T.V.A. nette).

1) La dotacion générale de décentralisation (D.G.D.)

• La D.G.D. s'élèverait, en 1988, à 12,781 milliards de francs, soit une progression apparente de 15,5 %. Cette somme est destinée aux départements (9,160 milliards de francs), aux

régions (2,593 milliards de francs), à la région Corse (99 millions de francs) et aux communes (929 millions de francs).

• La progression de 1,694 milliard de francs de cette dotation résulte :

- de l'inscription d'une provision représentative de l'écrêtement des départements surfiscalisés (1 milliard de francs),

- d'ajustements aux besoins (86 millions de francs),

- de transferts en provenance d'autres ministères (130 millions de francs) et de mesures nouvelles (130 millions de francs),

- de la contrepartie de la prise en charge des frais de fonctionnement des préfetures (- 200 millions de francs),

- de l'actualisation (529 millions de francs).

a) L'inscription d'une **provision représentative de l'écrêtement des départements surfiscalisés** dès le budget initial constitue une innovation.

Certains départements ont, l'année où étaient transférées compétences et ressources fiscales corrélatives, bénéficié d'un transfert de ressources supérieur au coût entraîné par le transfert de charges ; ces départements ont fait l'objet d'un écrêtement égal à la différence entre le total des ressources et des charges transférées.

A compter de l'année des transferts, l'écrêtement est constant, sous réserve d'une actualisation en fonction du taux de progression de la D.G.F. Il est opéré en fin d'exercice et est versé au budget général, aux fins d'abondement de la D.G.D. des départements.

Depuis 1983, le produit de l'écrêtement était comptabilisé dans le collectif de fin d'année, qui ouvrait, corrélativement, de nouveaux crédits au titre de la D.G.D. des départements.

Pour 1988, la recette est inscrite dès le budget initial. De manière concomitante, un crédit de un milliard de francs est prévu au chapitre 41.56 (dotation générale de décentralisation).

b) **Les ajustements aux besoins** concernent, principalement, les attributions prévues au titre du fonctionnement matériel des établissements privés d'enseignement sous contrat (75,5 millions de francs). Cet effort complète celui déjà effectué l'an passé (ajustement de 100 millions de francs) pour assurer le respect de la parité du forfait d'externat entre l'enseignement public et l'enseignement privé sous contrat, de manière encore insuffisante, d'ailleurs.

c) **Les transferts** concernent cette année :

- le budget de l'éducation nationale (transfert en D.G.D. de 91,6 millions de francs, destinés à la compensation des charges créées par les établissements sous contrat) ;

- le budget des affaires sociales (transfert en D.G.D. de 50 millions de francs, destinés à majorer la compensation au titre des charges créées par le transfert de compétence en matière de cotisations d'assurance personnelle).

En outre, une **mesure entièrement nouvelle** est prévue (130 millions de francs) pour le financement de l'extension aux départements d'outre-mer, à Mayotte et à Saint-Pierre et Miquelon, du bénéfice de l'allocation aux adultes handicapés, dont le charge a été transférée en 1983 aux départements de métropole.

d) **La prise en charge par l'Etat des frais de fonctionnement des préfectures** se traduit par une mesure nouvelle négative de 200 millions de francs, corrélative à l'inscription au budget de l'Etat (cf. : action "administration territoriale") d'emplois auparavant financés par les départements.

e) **L'actualisation** (529 millions de francs) découle de l'application à la D.G.D. de 1987 du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement en 1988 (+ 4,73 %), lui-même indexé sur l'évolution des ressources nettes de T.V.A.

2) Les dotations d'équipement

Ces dotations se montent, au total, à 7,9 milliards de francs en autorisations de programme et à 7,6 milliards de francs en crédits de paiement.

a) La dotation globale d'équipement (D.G.E.)

La D.G.E. progresse de 3,4 % en autorisations de programme, comme l'ensemble des dotations d'équipement ; l'augmentation en crédits de paiement est nettement plus faible (+ 2,2 %). La D.G.E. des communes atteint 2,673 milliards de francs, celle des départements 1,782 milliard.

Le taux de couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement régresse légèrement : de 97,3 % en 1987, il passerait à 96,3 % cette année.

b) Les dotations d'équipement scolaire

La dotation régionale d'équipement scolaire (D.R.E.S.) et la dotation départementale d'équipement des collèges (D.D.E.C.) connaissent un taux identique de progression des autorisations de programme (+ 3,4 %).

Les crédits de paiement augmentent encore fortement cette année (+ 32,2 % pour la D.R.E.S., + 33,3 % pour la D.D.E.C.), mais de manière beaucoup moins marquée qu'en 1987, où le taux de progression dépassait 80 %. Corrélativement, la couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement est devenu presque totale (94,4 % pour les deux dotations) ; la globalisation est donc achevée.

Aucune mesure d'abondement ne semble pour l'instant inscrite au budget pour permettre aux régions et aux départements de prendre les mesures qu'impose la dégradation du patrimoine transféré ; toutefois, la commission consultative d'évaluation des charges a, dans sa séance du 28 avril 1987, défini les modalités de mise en oeuvre de l'article 98 de la loi de finances pour 1987 relatif à l'évaluation des besoins des régions en matière d'équipement scolaire.

3) les subventions spécifiques

- **Les subventions obligatoires** passent de 3,767 milliards à 3,607 milliards ; la compensation de l'exonération de l'impôt foncier passerait, en effet, de 3,760 milliards à 3,600 milliards, le nombre de bâtiments bénéficiant encore de l'exonération des constructions neuves étant en diminution.

- **Les subventions spécifiques facultatives** diminuent cette année encore.

PREMIERE PARTIE

L'ETAT DES FINANCES LOCALES



CHAPITRE PREMIER

LA DEPENSE LOCALE EST MAITRISEE, MAIS CERTAINS FACTEURS D'AUGMENTATION PERSISTENT

L'élaboration des données statistiques relatives aux dépenses et aux ressources des collectivités locales présente plusieurs difficultés méthodologiques. Les chiffres définitifs, fondés sur des données comptables, ne sont connus qu'avec un retard considérable (1984 étant le dernier exercice pour lequel existent des informations certaines). L'évolution récente des budgets locaux ne fait donc l'objet que d'estimations, effectuées par différents organes (1) selon différentes méthodes.

Au-delà des éléments purement quantitatifs, qui prêtent à controverse, les tendances de l'évolution des finances locales peuvent être aisément appréhendées. L'étude de ces tendances s'ordonne autour des deux points suivants :

- l'évolution des budgets locaux est, désormais, globalement maîtrisée,

- deux facteurs d'augmentation, sur lesquels les élus locaux n'ont qu'une faible marge de manoeuvre, persistent. Le premier d'entre eux est constitué par l'importance des charges financières, qui pourraient toutefois se réduire substantiellement sous l'effet d'un dispositif de réaménagement approprié de la dette des collectivités locales ; le second, à savoir la forte augmentation des cotisations sociales versées à la C.N.R.A.C.L. (2) n'a, pour l'instant, fait l'objet d'aucune proposition réellement constructive de la part du Gouvernement.

(1) Services de la comptabilité publique, Caisse des dépôts et Consignations, direction générale des collectivités locales

(2) Caisse nationale de retraite des collectivités locales.

I. LES BUDGETS LOCAUX SONT, GLOBALEMENT, MAITRISES

A. EVOLUTION D'ENSEMBLE

1) De manière générale, les dépenses des collectivités locales ont, entre 1980 et 1985, enregistré une progression supérieure à celle des dépenses de l'Etat ou au taux de hausse des prix.

Plusieurs facteurs concouraient à cet accroissement du poids des budgets locaux : le transfert de l'exécutif départemental aux présidents de Conseils généraux, qui a exigé le recrutement de personnels supplémentaires; les transferts de compétences, l'érection de la région en collectivité de plein exercice, la diminution des investissements de l'Etat, les collectivités locales étant conduites à suppléer parfois celui-ci et, enfin, une certaine absence de maîtrise, par les collectivités locales, de l'évolution de leurs dépenses.

Entre 1980 et 1985, les dépenses des collectivités locales ont évolué comme suit (1) :

	1980	1981	1982	1983	1984 (1)	1985
Dépense totale (en milliards de francs)	236	283,5	337,1	381,9	406,6	448,3
Taux d'augmentation par rapport à l'exercice précédent	+ 12,4 %	+ 20,1 %	+ 18,9 %	+ 13,2 %	+ 6,4 %	+ 10,2 %
Taux de hausse des prix . . .	+ 13 %	+ 13 %	+ 11,6 %	+ 9,6 %	+ 7,6 %	+ 5,9 %

(1) Taux anormal, dû au transfert de compétence en matière d'aide sociale qui ont conduit, cette année-là, à une prise en charge par l'Etat de dépenses financées auparavant par les départements supérieures aux dépenses transférées

(1) Chiffres non consolidés, incluant les dépenses des groupements de communes, qui sont, en l'absence de fiscalité propre, également comptabilisés dans les dépenses des communes.

2) A compter de 1985, le taux de progression des dépenses locales connaît **une décrue certaine**, qui s'accroîtrait en 1987, selon les prévisions disponibles, fournies par la Caisse des dépôts et consignations et la direction générale des collectivités locales.

En 1986, le taux d'évolution des dépenses des collectivités locales a en effet été de 7,5 %, à rapprocher d'un taux de hausse des prix de 2,7 % ; la progression des dépenses locales, à structure constante, a toutefois été nettement inférieure, en raison des transferts de charges (enseignement, notamment) intervenus cette année-là.

En 1987, le taux d'augmentation des dépenses serait, selon la plus récente note de conjoncture de la Caisse des dépôts et consignations, de 7 %. Ce chiffre, toutefois, est artificiellement majoré par les mesures de réaménagement de la dette intervenues massivement cette année.

Abstraction faite de ces mesures de réaménagement, le taux réel d'augmentation des dépenses locales serait de 3,9 %, soit une quasi-stabilité en volume (+ 0,5 %, en retenant l'hypothèse d'une augmentation des prix de 3,4 %).

Le premier exercice caractérisé par l'absence de modifications du partage des compétences entre l'Etat et les collectivités locales est donc marqué par une appréciable rigueur de gestion de la part des élus locaux, que votre rapporteur ne peut que saluer.

B. EVOLUTION PAR TYPE DE COLLECTIVITE ET PAR TYPE DE DEPENSE ET DE RESSOURCE

1) Evolution par type de collectivité

a) Les résultats pour 1985 et 1986 (estimation à partir des budgets primitifs, pour ce dernier exercice) s'établiraient comme suit :

(En milliards de francs)

	1985	1986	Evolution
Communes (1)	248,6	264,2	+ 6,2 %
Groupements de communes (1)	62,4	66,3	(2)
Départements (1)	119,9	129,4	+ 8 %
Régions (1)	43,2	23,4	+ 28,5 %
Total (1)	449,1	483,3	+ 7,5 %

(1) Chiffres non consolidés.

(2) Extrapolé à partir du taux d'évolution des dépenses communales.

L'évolution des dépenses des communes, qui n'ont, en 1986, enregistré aucun transfert de compétence, traduit la généralisation d'une certaine volonté de rigueur dans la gestion. L'augmentation des dépenses des départements s'explique principalement par le transfert de compétence intervenu en matière d'enseignement ; il en va de même pour les régions, dont les dépenses progressent beaucoup plus fortement, le transfert de ressources accompagnant celui des lycées représentant, à lui seul, 60 % de l'augmentation des dépenses.

b) Les prévisions pour 1987 démontrent, en l'absence de tout transfert de compétence, une gestion rigoureuse des départements et des communes (les dépenses des premiers progresseraient d'environ 5,3 %, celles des secondes d'environ 5 %).

Les dépenses des régions, en revanche, continuent à augmenter sensiblement (+ 16,4 %) du fait, notamment, de recrutements importants, de l'augmentation des subventions versées (interventions économiques, etc...) et, également, des investissements exigés par l'état des bâtiments scolaires transférés.

2) Evolution des principaux postes de dépenses et de recettes

Votre Rapporteur fondera ses analyses sur la note de conjoncture élaborée par la Caisse des dépôts et consignations, dans sa version la plus récente (novembre 1987).

a) Le compte des administrations publiques locales (concept plus vaste que celui de collectivités locales, incluant outre celles-ci, les chambres consulaires, les agences de bassin et les établissements publics d'aménagement) connaîtrait, en 1987, les évolutions suivantes :

(En milliards de francs.)

Recettes	1986	1987	Evolution (en pourcentage)	Dépenses	1986	1987	Evolution (en pourcentage)
Fonctionnement.				Fonctionnement.			
Fiscalité	222,2	230,5	+ 3,7	Frais de personnel	145,7	153,5	+ 5,3
Concours de l'Etat	91,5	94,7	+ 3,5	Frais financiers	45,7	49	+ 7,4
Recettes tarifaires	76,1	79,5	+ 4	Achats	77,5	80,6	+ 4
Autres	19,2	19,9	+ 3,7	Prestations sociales	22,9	23,9	+ 4,2
				Autres	36,4	37,9	+ 3,9
Total	409	424,2	+ 3,7	Total	328,2	344,9	+ 5,1
(dont excédent) .	(80,8)	(79,3)	(- 1,9)				
Investissement.				Investissement.			
Epargne brute	80,8	79,3	1,9	Equipement	106,7	112,6	+ 5,5
Emprunts	54,3	72	+ 32,6	Remboursement d'emprunts .	29,6	46,1	+ 55,7
Subventions de l'Etat	22,2	23,5	+ 5,9	Autres (dont variation du fonds de roulement)	23,2	18,4	- 20,6
Autres	2,1	2,2	+ 3				
Total (hors épargne brute)	78,7	97,7	+ 24,2	Total	159,5	177,1	+ 11
Total	487,7	522	(1) + 7	Total	487,7	522	(1) + 7

(1) + 3,9 % hors réaménagement de la dette en 1986 et 1987.

b) Parmi les dépenses, il convient de noter :

- une progression des **dépenses de personnel** encore élevée (+ 5,3 %), due en grande partie à l'augmentation des cotisations versées à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales sans laquelle l'augmentation des frais de personnel n'aurait pas excédé 3,5 % ;

- une évolution modérée des dépenses de fonctionnement courant, à peine supérieure au taux de hausse des prix ;

- une croissance des **dépenses d'aide sociale** supérieure à celle des années précédentes, en raison de l'impact de mesures de lutte contre la pauvreté ;

- la progression toujours forte du **poste "frais financiers"** ;

- des **mesures de réaménagement** de la dette portent à un **niveau considérable les remboursements d'emprunts** (46,1 milliards de francs contre 29,6 milliards en 1986) .

- les **dépenses d'équipement** augmentent sensiblement cette année encore, en partie du fait de programmes de travaux dans les lycées et collèges, transférés en 1986.

c) Parmi les ressources, deux postes connaissent une évolution spectaculaire au regard des tendances précédentes : d'une part, le taux de progression des ressources fiscales est quasiment nul en francs constants, d'autre part les emprunts augmentent considérablement :

- les **recettes fiscales** s'accroîtraient de **3,7 % seulement** (y compris la part des recettes fiscales supportée par l'Etat et non par les contribuables locaux) ; les communes, notamment, enregistreront, semble-t-il, un produit fiscal augmentant moins que les prix à la consommation (1) ; du fait des allègements supportés par l'Etat, les impôts prélevés effectivement sur les redevables diminueraient en francs courants et, "a fortiori", constants ;

- les **emprunts** contractés par les collectivités locales augmenteraient de presque 20 milliards de francs ; cette progression est due, d'une part, aux **mesures de réaménagement** évoquées ci-dessus à propos des dépenses mais

(1) Votre Rapporteur doit toutefois signaler que d'autres chiffres, moins récents que ceux de la Caisse des dépôts, font état d'une progression nettement plus importante.

aussi, d'autre part, à une reprise de la demande d'emprunts destinés au **financement de dépenses d'équipement**, qui avait diminué en 1986 ;

- les **recettes tarifaires** enregistrent une progression modérée (+ 4 %), en dépit de la quasi-liberté dont disposent en ce domaine les collectivités locales depuis le milieu de l'année 1986.

Le sens des principales évolutions des finances locales peut, ainsi, être aisément cerné : les élus locaux, pour réduire le taux d'augmentation de leur pression fiscale, ont limité la progression de leurs dépenses de fonctionnement courant ; pour financer leurs dépenses d'équipement, elles ont, par ailleurs, moins recouru à l'autofinancement, qui procède principalement de la pression fiscale et fait appel à l'emprunt, dans des conditions plus avantageuses en raison de la baisse des taux d'intérêt. Pour limiter leurs frais financiers, elles ont, de plus, engagé un ample mouvement de réaménagement de leur dette.

Dans ce contexte globalement favorable subsistent encore deux points d'ombre : le poids toujours élevé des charges de la dette ; l'augmentation peu supportable des cotisations versées à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

Le premier d'entre eux, par le truchement des mesures de réaménagement de la dette, pourrait toutefois perdre de son acuité ; il n'en va pas de même pour le second, pour lequel une attitude rigide et, selon votre Rapporteur, parfaitement condamnable, semble toujours à l'ordre du jour.

II - LES FACTEURS D'AUGMENTATION DE LA DEPENSE LOCALE

A. DES FRAIS FINANCIERS TOUJOURS ELEVES, MAIS UNE AMELIORATION IMPORTANTE EST EN PERSPECTIVE

1) Le poids des frais financiers s'accroîtra sensiblement en 1987. Parmi les dépenses de fonctionnement, le poste "intérêts de la dette" est celui qui connaît, cette année encore, la plus vive progression ; son montant passerait en effet, pour l'ensemble des administrations publiques locales, de 45,7 à 49 milliards de francs, soit une augmentation de 7,4 %.

Les charges de la dette représentent, cette année :

- 12,5 % environ des dépenses de fonctionnement des communes, contre 12,3 % en 1986, 12 % en 1985 et 10,4 % en 1982 ;

- 13,6 % environ des dépenses de fonctionnement des départements contre 13,8 % en 1986, 7,6 % en 1985 et 4,5 % en 1982 ;

- 13 % environ des dépenses de fonctionnement des régions contre 14,4 % en 1986, 18 % en 1985 et 60,8 % en 1982.

La forte décroissance des intérêts de la dette au sein des dépenses de fonctionnement des régions s'explique par le changement progressif de vocation de ces collectivités : initialement destinées à l'aménagement du territoire et à l'animation économique, elles affectaient au début des années quatre-vingt la majeure partie de leurs ressources à des dépenses d'investissement : le paiement des intérêts de la dette constituait donc leur principale dépense de fonctionnement. Devenues des collectivités gestionnaires, leurs autres frais de fonctionnement ont crû plus que proportionnellement.

Pour les départements et les communes, la part des intérêts d'emprunts ne cesse de croître, avec, semble-t-il, une légère diminution pour les départements, en raison de l'échéancier des remboursements.

Pour l'ensemble des collectivités, les mesures de réaménagement aboutissent, en outre, à majorer légèrement les annuités de 1987 ; ces mesures permettront, en revanche, un allègement substantiel par la suite.

2) Des mesures de réaménagement sont apparues indispensables avec la confirmation de la désinflation : celle-ci aboutit en effet à l'augmentation mécanique du poids des intérêts d'emprunts au sein des dépenses de la section de fonctionnement.

• Entre 1981 et 1984, les collectivités locales ont en effet contracté un volume d'emprunt à taux élevé (entre 14 % et 17 %) estimé à 12 milliards de francs ; ces emprunts ont été financés par la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (à raison de 8,5 milliards), par le Crédit Agricole et le Crédit Mutuel ; le groupe de la Caisse des dépôts et des caisses d'épargne, en revanche, n'a pas proposé de prêts dont le taux excédât 13,25 %.

L'encours des prêts contractés à des taux supérieurs à 13 % atteint, quant à lui, plus de 30 milliards de francs, pour les prêts consentis par la seule C.A.E.C.L.

• **Des procédures de réaménagement** ont donc été progressivement mises en place, à partir de 1985.

- En 1985, des prêts d'allègement d'annuité ont été proposés par la C.A.E.C.L. aux communes les plus endettées, pour les emprunts dépassant 13 %. Ces prêts ont été consentis au taux de 1 % ; sans alléger la charge globale de l'emprunt, ils ont cependant permis d'en ramener l'annuité à un montant égal à celui qu'impliquerait un taux de 13 %.

- En 1986, la procédure des prêts d'allègement d'annuité a été reconduite ; par ailleurs, deux possibilités nouvelles ont été offertes : allongement de la durée des prêts et, surtout, possibilité de conversion (remboursement par anticipation assorti de la souscription concomitante d'un nouvel emprunt aux taux du marché) des emprunts contractés auprès de la C.A.E.C.L. à des taux supérieurs à 16,5 %.

- En 1987, outre la reconduction des dispositions précédentes, a été prévue une remise d'intérêt de deux points, dans la limite d'un plancher de 13 % (pour l'exercice en cours, uniquement); par ailleurs, les possibilités de conversion ont - semble-t-il - été étendues à tous les contrats, quel que soit le niveau du ~~taux~~ d'intérêt initial, pour les emprunts consentis par la C.A.E.C.L. et le groupe Caisse des dépôts-caisses d'épargne.

Ces mesures permettront, pour l'exercice 1987, la conversion d'emprunts dont l'encours atteindrait environ 20 milliards de francs.

Des solutions satisfaisantes se dessinent donc pour alléger la charge future que représentent les annuités de la dette pour les collectivités locales.

Il n'en va pas de même pour les cotisations versées par ces dernières à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (C.N.R.A.C.L.).

B. LA C.N.R.A.C.L. :

UNE SITUATION TOUJOURS DIFFICILE

La Caisse Nationale de Retraite des Agents des Collectivités Locales gère un régime spécial de retraite de salariés, celui des agents titulaires des collectivités locales et des établissements hospitaliers.

Cette institution a, depuis quelques années, été utilisée de manière systématique à des fins étrangères à sa mission : baisse des cotisations, dans le but de limiter la charge des hôpitaux et, donc, de la sécurité sociale, et assujettissement à une surcompensation entre régimes spéciaux de salariés, destinée à permettre le désengagement de l'Etat dans le soutien aux régimes structurellement déficitaires.

1) Nature du déséquilibre actuel

a) La situation de la Caisse s'est établie comme suit, depuis 1985, en termes techniques (c'est-à-dire abstraction faite des charges et des produits financiers) :

(En milliards de francs)

	1985	1986	1987 (estimations)
<i>Ressources techniques :</i>			
Cotisations	16,415	18,158	24,055
Autres	2,059	1,460	1,541
Total	18,474	19,618	25,596
<i>Charges techniques :</i>			
Pensions	16,067	17,541	18,565
Autres	1,249	0,770	0,839
Compensation généralisée	4,308	4,425	4,695
Surcompensation	3,563	3,960	4,188
Total	25,187	26,696	28,217
Déficit technique avant surcompensation	- 3,150	- 3,118	Excédent de 1,567
Déficit technique réel	- 6,713	- 7,078	- 2,621

b) En intégrant les éléments financiers, la situation est, naturellement, beaucoup plus favorable, pour deux motifs :

. la Caisse possédait, avant d'être victime de l'instauration (rétroactive pour 1985) de la surcompensation entre régimes spéciaux par l'article 78 de la loi de finances pour 1986 d'importantes réserves, fruit d'une gestion prudente et avisée ;

. ces réserves engendraient de **substantiels produits financiers.**

- Les **produits financiers** se sont montés à :

. 1,873 milliards de francs en 1985

(produits nets des frais financiers),

. 2,269 milliards de francs en 1986 (produits nets),

. une somme encore inconnue en 1987, mais qui, tout en étant nettement inférieure à un milliard de francs, ne sera pas nulle.

Ainsi, le déficit réel n'a été que de 4,840 milliards en 1985 et 4,809 milliards en 1986. En 1987, il devrait osciller autour de 2,5 milliards, sans qu'aucune prévision fiable puisse être, selon les réponses communiquées à votre rapporteur, présentée à ce jour.

- Ces déficits ont pu être, jusqu'à présent, financées par la liquidation d'éléments du patrimoine de la C.N.R.A.C.L., qui constituait la contrepartie des réserves qu'elle avait accumulées.

Ces réserves atteignaient, au 1er janvier 1985, 14,959 milliards de francs ; au terme de l'exercice 1986, elles dépassaient encore 5 milliards de francs.

Il semble encore que votre rapporteur ne puisse avancer cet élément qu'avec les plus grandes précautions - que la Caisse disposera encore de réserves supérieures à un milliard de francs au terme de l'exercice 1987.

De ce fait, l'ensemble des charges de la Caisse a pu être couvert sans qu'il soit recouru aux possibilités de financement mises en place l'an passé (ligne de crédit ouverte par la C.A.E.C.L.) à ce jour.

2) Les causes du déséquilibre

Ces causes sont au nombre de deux :

. un déséquilibre croissant du rapport actifs/cotisants, nécessitant un relèvement du niveau des cotisations, qui a été opéré en 1987, de manière largement suffisante pour couvrir cette cause de déficit ;

. l'obligation de financer, par le biais de la surcompensation, une charge incombant en réalité à l'Etat.

a) **La détérioration du rapport actifs/retraités a commencé en 1984 :**

	1983	1984	1985	1986	1987 (1)	1988 (1)
<i>Cotisants :</i>						
● collectivités locales ...	629 868	655 391	688 803	717 666	743 173	752 111
● hôpitaux	607 584	615 379	637 276	645 197	649 317	649 804
Total	1 237 452	1 270 720	1 326 079	1 362 863	1 392 490	1 401 915
<i>Pensionnés :</i>						
● collectivités locales ...	169 845	177 392	185 820	194 649	206 649	217 982
● hôpitaux	105 118	113 271	122 441	132 604	144 808	157 979
Total	274 963	290 663	308 261	327 253	351 457	375 961
<i>Rapport démographique :</i>						
● collectivités locales ...	3,71	3,69	3,71	3,69	3,60	3,45
● hôpitaux	5,78	5,43	5,20	4,87	4,48	4,11
Total	4,50	4,37	4,30	4,16	3,96	3,73

(1) Projections.

La détérioration du rapport actifs/retraités découle, principalement, du faible niveau des recrutements dans les hôpitaux ; le rapport pour les agents locaux, nettement moins favorable jusqu'à présent, se dégrade beaucoup moins vite.

Face à cette détérioration du rapport actifs/retraités, une politique de hausse prudente des cotisations aurait dû être conduite, avec une augmentation annuelle, de très faible niveau, constante, depuis 1983.

Il n'en a, malheureusement, rien été. En 1979, le taux global des cotisations atteignait 24 % (employeurs + salariés) de la masse salariale.

En 1980, le taux des cotisations employeurs a été ramené de 17 % à 12 %, pour faire face à des difficultés conjoncturelles de financement des hôpitaux.

Après des mouvements erratiques de baisse et de hausse en 1981 et 1982, les taux de cotisations employeurs ont de nouveau été diminués en 1983 et 1984, pour, finalement, atteindre le niveau de 10,2 %.

Cette baisse inconsidérée du taux de cotisations a conduit à l'apparition d'un déficit (avant surcompensation) de 3,1 milliards de francs environ, tant en 1985 qu'en 1986.

Deux augmentations de cotisations ont alors été décidées : l'une, de faible ampleur, a porté à 7,7 % le taux des cotisations salariés (au 1er août 1986) ; l'autre, massive et brutale, a été mise en place au 1er janvier 1987, amenant à 15,2 % le taux des cotisations employeurs.

Une hausse était indiscutablement nécessaire ; elle aurait pu être, toutefois, moins forte et moins brutale en l'absence d'une mesure totalement injustifiée, la création de la surcompensation entre régimes spéciaux de salariés. Sans cette mesure, eu égard à l'importance des réserves accumulées par la Caisse, une augmentation d'un point par an pendant quelques années auraient permis de surmonter aisément les déséquilibres.

b) La surcompensation entre régimes spéciaux a été instaurée par l'article 78 de la loi de finances pour 1986, précisé par un décret du 23 janvier 1986.

Selon des modalités très complexes, ce dispositif vise à imposer aux régimes spéciaux dont la capacité contributive est supérieure à la moyenne de ces mêmes régimes spéciaux une contribution au financement des régimes dont la capacité contributive est inférieure à la moyenne.

Les régimes qui bénéficient de contributions sont, notamment, le régime des mines (rapport démographique inférieur à 0,3 %), celui de la S.N.C.F. et celui des marins.

La C.N.R.A.C.L. est, de très loin, le principal pourvoyeur de fonds au titre de la surcompensation, le deuxième d'entre eux étant le régime des fonctionnaires de l'Etat.

Pour utiliser un raccourci, malheureusement peu contestable, la C.N.R.A.C.L. a été, à compter de 1986, substituée à l'Etat dans le financement d'une mesure de solidarité nationale, c'est-à-dire le maintien en équilibre de quelques régimes de retraite plus que déficitaires en raison de l'évolution structurelle de l'économie française.

3) Les perspectives pour 1988

Sans nier la détérioration des équilibres démographiques du régime, sans douter non plus que l'état des finances de l'Etat exige de celui-ci un particulier effort de rigueur, votre rapporteur ne peut, cette année encore, que s'étonner du maintien de la surcompensation entre régimes spéciaux de salariés.

Ce maintien ne peut avoir qu'une justification : la certitude que la pression fiscale locale est nettement mieux supportée par les contribuables que la pression fiscale d'Etat et que, dans ces conditions, la facilité veuille que les collectivités locales apportent leur soutien à l'Etat dans la conduite de l'effort en faveur de la solidarité nationale : ceci rend caducs bien des discours.

La hausse de cotisations survenue en 1987 a plus que comblé le déficit dû au déséquilibre démographique du régime ; **dans ces conditions, la surcompensation doit être clairement identifiée comme l'exclusif facteur des hausses à venir.** Il convient, dès lors, d'envisager les conséquences que pourraient avoir son maintien.

a) **Les perspectives pour 1988** ne sont pas encore officiellement précisées ; le déficit du régime devrait, semble-t-il, être compris entre 4,2 et 4,7 milliards de francs, si la surcompensation est intégralement maintenue.

Dans ces conditions, une augmentation de quatre points des cotisations est à envisager (le chiffre de six points, parfois avancé, n'ayant guère de justification, semble-t-il) ; cette augmentation de quatre points aurait les conséquences suivantes :

- la cotisation employeur passerait à 19,2 % ;
- le produit serait, pour la Caisse, de 4,2 milliards de francs (un point rapportant environ 1.050 millions de francs) ;
- les collectivités locales devraient assumer une charge supplémentaire de 2,250 milliards de francs environ (53,6 % des cotisants étant agents locaux) ;
- cette charge représenterait une augmentation de 1,7 point environ de la fiscalité directe locale ; rapportée à la progression

de la dotation globale de fonctionnement, elle rend celle-ci nulle en francs constants ;

- le coût de chaque agent local augmenterait en moyenne de 3.100 francs, environ.

b) Une telle situation ne serait que difficilement supportable par les collectivités locales ; aussi, d'autres solutions doivent être proposées ; la gestion de la C.N.R.A.C.L. ayant été déjà sensiblement améliorée (instauration de pénalités pour retard de paiement des cotisations, etc...), il semble qu'il faille s'orienter vers une solution consistant à :

- augmenter faiblement (un à deux points par exemple) les taux de cotisations,

- abaisser la charge de la surcompensation, en diminuant le taux fixé par le décret du 23 janvier 1986 (ce taux, de 22 %, correspond à la part du prélèvement théorique réellement effectuée),

- éventuellement, recourir à la ligne de crédit disponible auprès de la C.A.E.C.L.

CHAPITRE DEUXIEME

FISCALITE LOCALE : FAUT-IL UNE REFORME ?

La critique de la fiscalité locale est, de longue date, à l'ordre du jour ; cette critique porte, d'abord, sur le niveau de la pression fiscale locale, jugé le plus souvent excessif. Le niveau élevé de cette pression, qui procède avant tout de l'impact qu'a eu la mutation de l'environnement institutionnel (transferts de compétences, etc...), devrait se stabiliser à l'avenir (cf. ci-dessus, chapitre premier). La critique porte également sur les modalités de l'impôt et sur sa répartition. Ce dernier élément est probablement, plus que le montant des impôts locaux en valeur absolue, déterminant ; les comparaisons avec l'étranger démontrent en effet que la fiscalité locale française n'est, en réalité, guère plus élevée.

Les voies d'une éventuelle réforme semblent, toutefois, malaisées. Votre rapporteur ne pourra les envisager qu'au terme de l'examen de la situation présente caractérisée par la perte d'autonomie pour les collectivités locales qu'implique l'évolution des impôts locaux, conjuguée à l'imperfection croissante des compensations des allègements d'impôts locaux (I) ; cet examen démontrera l'utilité d'une refonte du dispositif, mais aussi ses difficultés (II).

I. PERTE D'AUTONOMIE ET IMPERFECTION DE LA COMPENSATION

La notion de pression fiscale locale n'est que malaisément cernable ; trois conceptions au moins peuvent être, en effet, retenues :

- **une conception extrêmement large**, incluant dans la pression fiscale locale le produit fiscal voté (et donc perçu) par les collectivités locales, le montant des impositions additionnelles aux impôts locaux (mais non destinées aux collectivités locales), le montant de certains transferts de l'Etat (fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, dotation de compensation de la taxe professionnelle, voire dotation globale de fonctionnement) et, enfin, la fiscalité transférée en contrepartie de transferts de compétences ;

- **une conception plus restrictive**, n'incluant que les **ressources dont les collectivités ont la maîtrise**, c'est-à-dire le produit fiscal voté pour les impositions traditionnelles, directes et indirectes et le produit fiscal voté pour les impôts transférés ;

- **une conception à la fois plus restrictive** (excluant la fiscalité transférée) **et plus large** (incluant les ressources perçues au titre de certains allègements d'impôts, dont le montant n'apparaît pas dans le produit voté, c'est-à-dire la compensation de l'allègement de 16 % des bases d'imposition à la taxe professionnelle et les ressources perçues au titre de la péréquation de la taxe professionnelle, qui, quoique indépendantes des votes des collectivités, n'en constituent pas moins des ressources à caractère fiscal.

La conception large est de peu d'intérêt, car elle inclue un nombre important d'éléments sur lesquels les collectivités locales n'ont guère de maîtrise (évolution de la T.V.A., qui conditionne celle de la D.G.F., niveau des taxes additionnelles aux impôts locaux, etc...). Une conception incluant la fiscalité transférée n'a, par ailleurs, pas à être évoquée ici, dans la mesure où cette fiscalité est la contrepartie de charges transférées (cf. ci-dessous, deuxième partie).

Votre rapporteur n'étudiera donc que l'évolution de la pression fiscale locale directement imputable aux collectivités locales (A) avant d'évoquer l'importance croissante de la part des impôts locaux financés, en réalité, par l'Etat (B), qui n'exclut pas une imperfection, devenue manifeste, des compensations d'allègements d'impôts locaux (C).

A. L'EVOLUTION DE LA FISCALITE DIRECTE LOCALE

Une correcte appréhension de l'évolution de la fiscalité directe locale suppose la distinction des deux éléments suivants :

- le **produit voté** par les collectivités locales, dont une partie sera supportée effectivement par les contribuables locaux, l'autre correspondant aux dégrèvements (législatifs, c'est-à-dire décidés dans un but d'allègement de l'impôt et ordinaires, c'est-à-dire correspondant à des remboursements consécutifs à des erreurs de l'administration, etc...);

- le **produit supporté par les redevables locaux**, qui est égal au produit voté, moins les dégrèvements, moins également les allègements autres que les dégrèvements, plus les diverses taxes additionnelles aux impôts locaux ;

1) Le produit voté

Le produit voté est le seul sur lequel les collectivités locales aient une véritable maîtrise. Elles en reçoivent l'intégralité, sous forme de versements mensuels du compte d'avances sur impôts locaux, même si ce produit est ensuite amputé par des dégrèvements (ordinaires ou législatifs).

Le produit voté a, de 1982 à 1986, évolué comme suit :

(En milliards de francs.)

	1982	1983	1984	1985	1986
Taxe professionnelle	45,4	48	55	64,2	69,4
Taxe d'habitation	21	24,7	28,6	33,3	36,5
Foncier bâti	15,2	18,3	24,9	29,3	32,8
Foncier non bâti	4,7	5,3	5,8	6,6	7,1
Total	86,3	96,3	114,3	133,4	145,8

Ces évolutions appellent les observations suivantes :

- **En 1983**, le taux d'augmentation du produit voté n'a été que de 11,5 %, chiffre peu éloigné du taux de hausse des prix (+ 9,6 %) ; **en 1984**, en revanche, l'augmentation a été très forte (+ 18,7 %), de même qu'en **1985** (+ 16,9 %).

- L'augmentation de 1984 est, principalement, imputable à la **progression du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties**, elle-même induite par la limitation de la durée d'exonération des constructions neuves, ramenée par la loi de finances pour 1984 de vingt à quinze ans.

- **A compter de 1986**, la croissance du produit voté se ralentit (+ 9,2 %) ; les premières estimations pour 1987 confirment ce ralentissement, dû en partie à l'allègement de 16 % des bases de taxe professionnelle (le produit voté résulte d'une décision relative au niveau des taux : si la base se rétracte et si l'augmentation des taux reste modérée, le produit voté connaît une évolution nécessairement faible, voire négative ; ce phénomène a joué en sens inverse en 1984 avec le foncier bâti).

- **Les impôts ayant connu la plus forte augmentation** sont la **taxe d'habitation** (+ 73 %) et surtout la **taxe foncière sur les propriétés bâties** (doublement) ; l'évolution de la taxe professionnelle (+ 52 %) et du foncier non bâti (+ 50 %) ont été plus modérées.

2) Le produit supporté par les redevables

Le produit supporté par les redevables comprend :

- les impôts votés par les collectivités locales ;

- les impositions additionnelles :

- . la taxe pour frais de chambre d'agriculture
(taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti),
- . la taxe perçue au profit du BAPSA (taxe additionnelle
à la taxe sur le foncier non bâti),
- . la taxe pour frais de chambres de métiers (taxe
additionnelle à la taxe professionnelle),
- . la taxe pour frais de chambres de commerce et
d'industrie (taxe additionnelle à la taxe
professionnelle),
- . la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle ;

- les frais d'assiette et de recouvrement (égaux à 4 % du produit voté total) et les frais de dégrèvement (égaux à 3,6 % du produit voté total, mais non perçus sur la taxe d'habitation).

Il faut, naturellement, en soustraire les dégrèvements, qu'ils soient législatifs ou ordinaires.

Le produit supporté par les redevables aurait évolué comme suit :

(En milliards de francs.)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Taxe professionnelle (et taxes additionnelles)	47,4	54	62,8	63,7	67,1	68,6
Taxe d'habitation (et taxes additionnelles) (1)	19,9	23,8	27,6	30,2	32,3	33,4
Foncier bâti (et taxes additionnelles)	16,6	20,1	27,4	31	34,5	37,3
Foncier non bâti (et taxes additionnelles)	6,6	7,4	8,2	8,9	9,5	9,7
Total	90,5	105,3	126	133,8	143,4	148,4

(1) Hors taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

• Pour la taxe professionnelle, ce produit résulte :

- du produit voté ;
- des contributions additionnelles suivantes :

- . taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie (3 milliards de francs en 1985, 3,3 milliards en 1986, 3,6 milliards prévus pour 1987) ;
- . taxe pour frais de chambres de métiers (630 millions de francs en 1985, 660 en 1986, 700 millions prévus pour 1987) ;
- . cotisation de péréquation de la taxe professionnelle (1,2 milliard en 1985, 1,3 en 1986, 1,1 prévu pour 1987) ;
- . **taxes pour frais de recouvrement et frais de dégrèvements perçus par l'Etat** (5,4 milliards en 1985, 5,8 en 1986, 5,4 milliards prévus pour 1987).
- **dont il faut soustraire les dégrèvements financés par l'Etat** (14,4 milliards en 1985, 15,6 en 1986, 7,9 milliards pour 1987).

L'allègement de 16 % des bases d'imposition, qui ne constitue pas un dégrèvement, n'apparaît pas dans le produit voté par les collectivités locales ; on peut néanmoins le considérer comme un allègement financé par l'Etat, minorant en fait le produit voté (cf : ci-dessous, B)).

• **Pour la taxe d'habitation**, le montant supporté par les redevables découle :

- du produit voté ;

- d'une contribution additionnelle, la taxe pour frais de recouvrement (les frais de dégrèvement ne sont plus perçus sur la taxe d'habitation depuis 1982) qui représente 1,38 milliard en 1985, 1,45 milliard en 1986, 1,57 milliard étant prévu pour 1987 ;

- dont il faut soustraire les dégrèvements pris en charge par l'Etat (4,19 milliards en 1985, 6 milliards en 1986, 7,5 milliards prévus pour 1987).

• **Pour la taxe foncière sur les propriétés non bâtie**, outre le produit voté, la charge des redevables provient de deux contributions additionnelles ; en revanche, les dégrèvements (autres "qu'ordinaires") sont infimes ; ces contributions additionnelles sont la taxe pour frais de chambre d'agriculture (1,1 milliard en 1986) et la taxe perçue au profit du B.A.P.S.A. (1) qui atteint 0,5 milliard en 1986.

(1) Budget annexe des prestations sociales agricoles.

- Pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, s'ajoutent au produit voté les frais de recouvrement et de dégrèvement (2,7 milliards en 1985, 3 milliards en 1986, 3,3 milliards prévus en 1987) ; pour connaître la charge exacte des redevables, il faut soustraire les dégrèvements financés par l'Etat, qui ont atteint 1,5 milliard en 1985 et pourraient dépasser 2,2 milliards en 1987. Il est, en outre, parfois d'usage de comptabiliser la taxe d'enlèvement des ordures ménagères avec la taxe foncière ; la taxe d'enlèvement des ordures ménagères atteindra 7,2 milliards en 1987

La brève étude à laquelle vient de se livrer votre Rapporteur démontre l'extrême difficulté de toute approche statistique de la fiscalité directe locale, puisque les chiffres divergent sensiblement selon que tel ou tel concept est utilisé (produit voté par les collectivités locales ou produit supporté par les redevables).

Il ressort néanmoins des évolutions évoquées ci-dessus que :

- les contributions additionnelles aux impôts locaux sont importantes (chiffres de 1986) :

- . 11,1 milliards de francs pour la taxe professionnelle,
- . 3 milliards de francs pour le foncier bâti,
- . 2,3 milliards de francs pour le foncier non bâti,
- . 1,5 milliard de francs pour la taxe d'habitation ;

- les dégrèvements et autres allègements pris en charge par l'Etat sont également substantiels.

B. ALLEGEMENTS D'IMPOTS LOCAUX ET PERTE D'AUTONOMIE DES COLLECTIVITES LOCALES

Le total des dégrèvements et allègements d'impôts financés par l'Etat atteindrait, en 1987, le chiffre impressionnant de 36 milliards de francs.

Parmi les dégrèvements, certains, dénommés "dégrèvements ordinaires", constituent, pour l'Etat, la contrepartie naturelle de son rôle régalién de collecteur de l'impôt ; ils s'élèveraient à environ 6,5 milliards en 1987.

Les "dégrèvements législatifs" et autres compensations d'allègements d'impôts locaux, décidés par le législateur s'élèveraient donc à 29,5 milliards de francs, soit 18 % du produit théorique total de l'impôt local (hors dégrèvements ordinaires).

Le pouvoir de décider l'impôt apparaît ainsi de plus en plus déconnecté du poids réel supporté par les contribuables locaux.

Votre Rapporteur, cette année encore, ne peut que regretter cette situation ; elle n'est toutefois que la résultante de l'élévation de la pression fiscale locale, qui elle-même découle du bouleversement récent des compétences des collectivités locales et, de la relative inadéquation de l'assiette des impôts locaux. Dans ces conditions, seule une réforme de la fiscalité locale pourra rendre compatibles l'autonomie locale et l'impôt local.

1) Les allègements de taxes foncières

Ces allègements concernent, principalement, la taxe foncière sur les propriétés bâties, dont les contribuables bénéficient :

- du **dégrèvement total des personnes âgées de plus de 75 ans non imposables à l'impôt sur le revenu**, qui concerne 720.000 redevables et a occasionné un coût de 635 millions de francs en 1986 (840 millions prévus pour 1987) ;

- de **l'exonération des constructions neuves** ; la compensation de celle-ci, inscrite au budget de l'Intérieur, diminue chaque année ; elle représente 3,7 milliards de francs en 1987 (cette compensation n'est, en règle générale, pas comptabilisée avec les autres compensations d'allègements d'impôts).

Les contribuables de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ne bénéficient pas de dégrèvements "législatifs", à l'exception du "dégrèvement pour perte de récolte", dont le coût pour l'Etat est très faible (70 millions de francs environ).

2) Les allègements de taxe d'habitation

Les allègements de taxe d'habitation prennent uniquement la forme de dégrèvements, soit totaux, soit partiels ; il s'agit :

- du **dégrèvement total des personnes âgées de plus de 60 ans et non imposées à l'impôt sur le revenu** ; ce

dégrèvement occasionne un coût élevé et croissant : 4,2 milliards de francs pour 1987 ;

- du **dégrèvement partiel des personnes âgées de moins de 60 ans et non imposées à l'impôt sur le revenu**, égal à 25 % de l'impôt, lorsqu'il excède un montant fixé à 1.000 francs pour 1986 ; son coût, très inférieur à celui du précédent, va également croissant : 235 millions de francs en 1986, 285 millions prévus pour 1987.

Le coût de tous les dégrèvements fondés sur le non-assujettissement à l'impôt sur le revenu dépend étroitement de la politique conduite par l'Etat en ce domaine : les nombreuses exonérations intervenues en 1987 ont entraîné une augmentation mécanique des montants de dégrèvement.

3) Les allègements de taxe professionnelle

Ces allègements sont à la fois les plus nombreux et les plus complexes. Il convient, à cet égard, de distinguer les dégrèvements des autres types d'allègements.

a) Les allègements prenant la forme d'un dégrèvement sont au nombre de deux :

- **le plafonnement par rapport à la valeur ajoutée**, dont le coût serait, en 1987, de 2,8 milliards de francs (contre 2,5 milliards en 1986) ;

- **l'allègement transitoire par rapport à la patente**, dont le coût va diminuant (2,3 milliards en 1985, 1,5 milliard en 1986, 1,1 milliard en 1987).

Un autre dégrèvement, celui de 10 % du montant dû par les redevables (coût : 7,8 milliards en 1986) a été supprimé et remplacé, à compter du 1er janvier 1987, par un allègement compensé par un autre mécanisme que celui qui permet la compensation des dégrèvements.

b) Les allègements ne prenant pas la forme d'un dégrèvement sont tous compensés par le truchement de la **dotation de compensation de la taxe professionnelle** ; celle-ci constitue un **préciput sur recettes budgétaires** (contrairement aux dégrèvements, dont le montant est imputé sur le chapitre 15.01 du budget des charges communes, lequel

finance ensuite leur coût pour le compte d'avances sur impôts locaux).

Ces allègements sont, en 1987, au nombre de trois, auxquels s'ajoutera en 1988 un nouveau mécanisme, celui du lissage des bases d'imposition. Il s'agit :

- de **l'allègement de 16 %** des bases d'imposition, décidé par la loi de finances pour 1987 (coût : 12,4 milliards de francs en 1987) ;

- de **deux mesures d'allègement** prises par la loi du **28 juin 1982** (réduction à 18 % de la part des salaires prise en compte dans l'assiette et réduction de la valeur locative des équipements) ; le coût de ces mesures était de 3,5 milliards de francs en 1983 et n'a pas varié depuis lors ; la perte de ressources résultant, pour les collectivités locales, de la croissance de la valeur des salaires et des équipements est certes compensée, mais sous la forme de versements supplémentaires au titre de la péréquation ;

- d'un **dispositif de plafonnement des taux** à compter de 1983 (où le taux maximal praticable a été réduit à deux fois le taux moyen national) ; son coût est de 550 millions de francs en 1987 ;

- du **dispositif de lissage des évolutions de bases**, enfin, qui n'entrera en vigueur qu'à compter de 1988 ; ce dispositif élimine 50 % de l'effet, sur les cotisations des redevables, des augmentations de bases ; son coût serait de 2 milliards de francs en 1988.

Le coût total des allègements de taxe professionnelle s'est ainsi élevé à 20,1 milliards de francs en 1987 ; il devrait, en 1988, dépasser 23 milliards de francs.

En dépit de ce coût élevé, la compensation de l'allègement de 16 % des bases d'imposition apparaît aujourd'hui très imparfaite ; les dispositions adoptées dans le cadre de la loi de finances pour 1987 font en effet de cette "compensation" un mécanisme qui vise à la péréquation plus qu'à l'exacte réparation du préjudice causé aux collectivités locales par l'allègement de 16 % des bases d'imposition.

C. COMPENSATION OU PEREQUATION ?

Votre rapporteur avait, l'an passé déjà, émis les craintes les plus vives quant aux conséquences négatives que le dispositif d'allègement de 16 % des bases d'imposition de la taxe professionnelle était susceptible d'avoir pour les collectivités locales.

L'évolution discordante qui se dessine pour 1988 entre la perte réelle subie par les collectivités locales et les sommes qui leur seront versées en guise de compensation ne peut que confirmer ces craintes. On peut ainsi redouter qu'à terme la compensation de l'allègement de 16 % ne devienne, en réalité, un dispositif de péréquation de la taxe professionnelle parmi d'autres.

1) L'imperfection de la compensation de l'allègement de 16 %

Cette imperfection résulte des vices de la conception de la compensation. Celle-ci a été prévue par le paragraphe IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1987, qui dispose :

"Les sommes destinées à compenser en 1987 la perte de recettes résultant, pour chaque collectivité locale ou groupement doté d'une fiscalité propre ou fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle, de l'allègement de 16 %, est égale au montant de la diminution de 16 % de la base imposable multipliée par le taux de la taxe professionnelle de la collectivité, du groupement ou du fonds pour 1986..."

"A compter de 1988, la dotation... est actualisée en fonction de l'indice de variation des recettes fiscales de l'Etat..."

Ainsi, la compensation perçue par chaque collectivité sera égale à la perte de recettes subie en 1987, sous réserve d'une simple actualisation en fonction du taux d'évolution des recettes de l'Etat.

De ce fait, ne seront prises en comptes :

- ni les variations positives du taux de taxe professionnelle opérées par les collectivités,

- ni les variations de bases d'imposition.

La non prise en compte des variations de taux n'est guère critiquable ; il serait anormal, en effet, que l'Etat supportât la charge induite d'augmentations sur lesquelles il n'a aucune maîtrise.

Le refus de prendre en compte la variation des bases est, en revanche, infiniment moins légitime, pour deux motifs au moins :

- il entraîne un manque à gagner considérable pour les collectivités locales, égal à l'augmentation annuelle des bases que multiplie 16 %, moins le taux d'évolution des recettes de l'Etat, systématiquement moins élevé que celui des bases ;

- il privilégie les collectivités dont les bases diminuent ou stagnent, au détriment des collectivités dont les bases augmentent ; ce faisant, le dispositif d'allègement n'incite pas à la réalisation d'équipements favorisant l'installation d'entreprises ; sa logique est, par essence, anti-économique.

Le manque à gagner subi par les collectivités locales sera, il est vrai, atténué par le dispositif de lissage des évolutions de bases, qui commencera à jouer en 1988. Ce dispositif consiste à exclure de l'assiette de chaque redevable de l'impôt 50 % des augmentations de base dues à des facteurs autres que la hausse des prix. La perte de produit qui résulte pour les collectivités locales de ce mécanisme est, par construction, indexée sur la perte réelle de bases. Donc, également par construction, 50 % du manque à gagner dus à l'allègement de 16 % seront compensés par le truchement du lissage ; cette atténuation ne joue toutefois qu'une seule année et ne porte, en outre, que sur la moitié des bases.

Le coût du lissage pour l'Etat permet, par ailleurs, de calculer aisément la perte subie par les collectivités locales du fait de l'allègement de 16 % ; cette perte est égale à 16 % du coût du lissage, soit : $(16 \% \times 2 \text{ milliards}) = 320 \text{ millions de francs}$.

La déconnection progressive de la compensation et de la réalité fera, à assez brève échéance, un élément de péréquation parmi d'autres de la compensation de l'allègement de 16 %.

2) Les mécanismes de péréquation

Ces mécanismes permettent d'ores et déjà d'éviter aux collectivités qui subissent des pertes importantes de bases de connaître de graves difficultés financières, par le biais de compensations versées par le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

a) Le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle est alimenté par deux types de ressources :

- **la cotisation de péréquation** de la taxe professionnelle, acquittée par les entreprises situées dans des communes où le taux est inférieur à la moyenne nationale ; son produit a été de 1,3 milliard en 1986 et sera de 1,1 milliard en 1987 (diminution due à l'allègement de 16 % des bases d'imposition) ;

- **un versement du budget de l'Etat** (constitutif d'un préciput sur ressources) qui est égal à la différence, au 1er janvier 1987, entre la compensation des allègements de la loi du 28 juin 1982 (figée, en valeur absolue, à son niveau de 1983) et la perte réelle subie par les collectivités du fait de ces allègements ; la loi du 28 juin 1982 a en effet prévu l'affectation de la différence entre ces deux éléments à la péréquation. A compter du 1er janvier 1988, ce versement évoluera comme les ressources nettes de l'Etat. Son montant est de 680 millions de francs en 1987.

Les emplois du Fonds sont répartis en trois parts :

- **la part principale** (1,4 milliard en 1987) est destinée aux communes dont le potentiel fiscal est inférieur à celui de l'ensemble des communes du même groupe démographique et dont l'effort fiscal est au moins égal à celui de l'ensemble des communes du même groupe ;

- **la seconde part** (300 millions de francs en 1987) permet la compensation des pertes de produit de taxe professionnelle supérieures à un seuil de 23.400 francs en 1987 à raison de 90 % de ces pertes ;

- **la part résiduelle** (23 millions de francs) est destinée aux communes en graves difficultés.

b) Les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle sont alimentés par le produit de

l'écrêtement des bases d'imposition des "établissements exceptionnels", c'est-à-dire dont les bases, divisées par le nombre d'habitants de la commune, excèdent deux fois le montant moyen des bases totales de taxe professionnelle par habitant au niveau national (soit, en 1987, 10.908 francs).

En 1986, les fonds départementaux ont ainsi disposé de 1,4 milliard de francs, qui ont été répartis de manière à peu près égale entre les communes "concernées" (c'est-à-dire subissant un préjudice du fait des établissements écrêtés) et "défavorisés" (par l'importance de leurs charges ou la faiblesse de leur potentiel fiscal).

II. LA REFORME DE LA FISCALITE LOCALE

L'inadéquation des impôts locaux entraîne aujourd'hui une triple conséquence : la pression fiscale est de plus en plus ressentie, au fur et à mesure que les besoins des collectivités locales augmentent ; de ce fait, l'Etat est conduit à prendre en charge une part croissante de cette pression fiscale ; il en résulte à la fois une perte d'autonomie pour les collectivités locales et une tentation permanente pour l'Etat de ne pas apporter une totale compensation aux allègements d'impôts qu'il a lui-même décidés, ce qui ne peut avoir qu'un seul résultat : une nouvelle augmentation du produit voté par les collectivités locales.

Ce cercle vicieux ne peut être écarté que par le biais d'une réforme de la fiscalité locale ; celle-ci passe, en premier lieu, par **une révision** des bases des impôts locaux (A) ; elle pourrait, en second lieu, procéder d'une modification plus profonde des mécanismes de l'impôt local, qui ne pourra, toutefois, être conduite qu'avec prudence (B).

A. DE L'ACTUALISATION A LA REVISION

L'archaïsme des valeurs locatives foncières, qui constituent l'assiette des taxes foncières et de la taxe d'habitation et, pour partie, celle de la taxe professionnelle, est fréquemment relevée. Ces valeurs ont, en effet, été révisées pour la dernière fois en 1961 pour les terrains non bâtis et en 1974 pour les propriétés bâties.

Les mécanismes, prévus par la loi, de mise à jour des valeurs locatives foncières n'ont, en effet, plus joué depuis l'année 1980 ; l'actualisation des bases, qui devait intervenir en 1988, sera également différée ; de ce fait, la réalisation effective de la révision générale, prévue pour 1990, n'en apparaît que plus nécessaire.

1) Les mécanismes de mise à jour des valeurs locatives foncières sont, en vertu des articles 1516 à 1518 du Code Général des Impôts, au nombre de trois :

- **une révision générale** de la valeur locative de chaque bâtiment et de chaque terrain doit intervenir dans les six ans ;

- **une actualisation** des valeurs locatives, par application de coefficients, doit être opérée tous les trois ans ; les coefficients sont fixés, pour chaque département, par nature de locaux et pour chaque région agricole, par nature de culture ;

- **dans l'intervalle des actualisations et des révisions**, doit intervenir chaque année une revalorisation forfaitaire des bases, par application de coefficients nationaux pour les immeubles bâtis, les locaux industriels et les terrains non bâtis.

Ces mécanismes n'ont, en réalité, plus joué depuis 1980, année où une simple actualisation a pu être conduite. **Des revalorisations forfaitaires, par application de coefficients nationaux, ont seules été opérées.** Ces revalorisations sont fonction de l'indice du coût de la construction pour le foncier bâti et de l'indice de la valeur du blé fermage pour le foncier non bâti. Par ailleurs, les coefficients sont, pour une année N, fonction du taux d'évolution des indices de référence de l'année (N - 2), dans la mesure où l'impôt local est établi sur bases constatées lors de

l'antépénultième année, c'est-à-dire l'année (N - 2) pour une année N.

A ce dispositif de revalorisation forfaitaire a en outre été ajouté, à compter de 1986, **un coefficient déflateur**, destiné à prendre en compte la diminution du taux d'inflation entre l'année (N - 2) et l'année N d'imposition (1); ce coefficient est destiné à éviter qu'en pratiquant des taux constants, les collectivités locales ne perçoivent chaque année un produit fiscal augmentant plus vite que l'inflation.

2) La loi de finances rectificative pour 1986 du 11 juillet 1986 a prévu, par son article 29, le principe d'une actualisation des valeurs locatives, pour l'établissement des impositions de 1988.

Toutefois, par l'article 55 du projet de loi de finances pour 1988, le Gouvernement propose à nouveau le recours à des coefficients de revalorisation forfaitaires nationaux, assortis d'un coefficient déflateur. Le principe de l'actualisation est ainsi, tacitement, abandonné.

Toutes choses égales par ailleurs, les bases augmenteraient ainsi du fait des coefficients de revalorisation (nul pour le foncier non bâti, de 1,03 pour le foncier bâti et de 1,01 pour les immeubles assujettis à la taxe professionnelle) et de l'application du coefficient déflateur, de 0,32 % pour le foncier non bâti, de 3,32 % pour le foncier bâti et de 1,31 % pour les immeubles soumis à la taxe professionnelle (en 1987, les bases du foncier non bâti avaient régressé de 0,56 % par rapport à 1986).

• **Les motifs de cet abandon** sont les suivants :

- l'actualisation aurait entraîné une augmentation générale de la valeur des bases, qui aurait été :

- . de 23 % pour le foncier bâti,
- . de 25 % pour le foncier non bâti,
- . de 21 % pour la taxe d'habitation,
- . de 8 % pour la taxe professionnelle.

(1) cf. rapport n° 67 sur le projet de loi de finances pour 1987, tome III, annexe 27, par M. Bernard Pellarin, page 41 (Sénat 1986-1987).

Cette augmentation aurait donc, en l'absence de modification des taux par les élus locaux, suscité une aggravation sensible de la charge des contribuables ;

- l'actualisation aurait entraîné d'importants transferts de charges entre contribuables et de substantiels transferts de ressources entre collectivités, la très grande majorité enregistrant un gain de ressources mais dans d'inégales proportions selon les collectivités ; ce dernier argument ne vaut, là encore, qu'à taux constants, ou, du moins, à rapport constant entre les taux des différentes taxes ;

- l'actualisation, enfin, aurait eu, dans certains cas, des effets contraires à ceux d'une révision générale ; là où la révision entraînerait une diminution de l'assiette, l'actualisation la majorerait et réciproquement.

• Ces arguments sont d'inégale valeur ; les deux premiers ne tiennent, en fait, qu'en raisonnant à taux constants ou à taux dont le rapport est constant (pour les transferts de ressources entre collectivités).

L'actualisation aurait donc pu être opérée à condition de supprimer en 1988 le "verrouillage" des taux (c'est-à-dire la liaison des évolutions de taux des quatre taxes, ou la liaison de la taxe professionnelle et des trois autres taxes). Dès lors, les élus auraient pu diminuer le taux de chacune des taxes en fonction de l'augmentation attendue des bases.

Toutefois, un tel "déverrouillage" aurait, sans nul doute, permis des "dérapages".

En outre, l'actualisation aurait, même en cas de "déverrouillage" entraîné :

- des transferts entre redevables d'une même taxe (pour la taxe professionnelle, la charge des petits commerçants et des artisans, pour lesquels les locaux occupent une place importante dans l'assiette aurait augmenté, celle de l'industrie aurait, le plus souvent, diminué) .

- des effets parfois contraires à la révision.

C'est pourquoi votre Commission, tout en regrettant l'abandon de l'actualisation, ne peut le condamner ; cet abandon, toutefois, n'en rend que plus impérative la révision générale...

3) L'indispensable révision

Aux termes de la loi du 11 juillet 1986, une révision générale doit être opérée et disponible pour l'établissement des impositions de 1990.

Cette révision apparaît indispensable, pour deux motifs :

- **motif de justice fiscale** ; en l'absence de révision, les propriétaires et les locataires d'immeubles neufs sont fortement pénalisés par rapport aux occupants d'immeubles anciens ; les immeubles neufs font en effet l'objet d'une évaluation de leur valeur locative à la date de leur livraison, qui peut être postérieure à la dernière révision ;

- **motif d'équité** au regard de la répartition des dotations de l'Etat faisant appel aux notions de potentiel et d'effort fiscal. La fraction péréquation de la dotation globale de fonctionnement, qui occupe une part croissante de celle-ci (avec l'entrée en vigueur progressive de la loi du 29 novembre 1985) est, notamment, répartie selon des critères qui n'ont plus rien à voir avec la réalité. Certaines collectivités, dont le potentiel fiscal n'a pas été réévalué de longue date peuvent en effet être présumées faire un effort fiscal considérable alors qu'il n'en est rien.

B. LA REFORME DE L'IMPOT LOCAL : UNE NECESSAIRE PRUDENCE

Les modifications éventuelles apportées au régime des impôts locaux devraient prioritairement concerner la taxe professionnelle et la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

La taxe d'habitation, longtemps réputée injuste, est aujourd'hui moins contestée, dans la mesure où elle constitue un contrepois à l'absence de paiement de tout impôt sur le revenu par une fraction considérable de foyers fiscaux (les personnes non imposables à l'impôt sur le revenu font d'ailleurs, depuis 1986, l'objet d'un dégrèvement partiel). La taxe sur le foncier bâti paraît adaptée, sous réserve d'une révision des bases.

1) La taxe professionnelle

Plusieurs solutions ont été envisagées ; votre rapporteur ne fera que les évoquer brièvement :

- la **départementalisation** de la taxe aurait l'avantage d'atténuer des écarts de taux, mais aurait l'inconvénient de "fragiliser" la matière fiscale des départements (qui n'imposeraient plus les ménages) et des communes (qui n'imposeraient plus les entreprises) ; en outre, elle supprimerait tout lien fiscal entre les communes et l'activité économique implantée sur leur sol ;

- l'**abaissement du plafonnement** du poids de la taxe par rapport à la valeur ajoutée aurait l'avantage de moins pénaliser les entreprises dont la valeur ajoutée inclut une forte contribution des facteurs de production taxés, c'est-à-dire l'industrie et notamment l'industrie faisant appel à des techniques très capitalistiques ; il aurait l'inconvénient d'accroître le coût de la compensation de l'Etat et de "déresponsabiliser" les collectivités locales qui ne seraient plus comptables de leurs augmentations de taux à l'égard de certains redevables ;

- la **modification de l'assiette**, c'est-à-dire le choix de la valeur ajoutée comme assiette, aurait l'avantage de la neutralité vis-à-vis des trois composantes de cette valeur ajoutée (salaires, amortissements du capital et profit) ; elle présente une difficulté, liée à la quasi impossibilité de "localisation" de la valeur ajoutée pour les entreprises et établissements multiples.

Au total, cette dernière solution serait la meilleure si les obstacles techniques qu'elle recèle peuvent être levés ; elle aboutirait, toutefois, à aggraver la charge des redevables qui ont été les principaux bénéficiaires de la réforme de 1975.

2) La taxe foncière sur les propriétés non bâties

Par rapport à la valeur vénale des terres, en premier lieu, le poids de l'impôt n'a cessé d'augmenter ; alors que la valeur vénale des terres diminuait de 5 % en francs courants entre 1982 et 1985, le produit de l'impôt s'accroissait de 30 %. La pression fiscale par rapport à la valeur vénale passait donc de 0,9 % par an en 1982 à 1,2 % par an en 1985.

Par rapport au produit des fermages, dont les modalités d'indexation peuvent être extrêmement rigides, le poids de l'impôt n'a également cessé de s'accroître.

En 1980, la taxe représentait, en moyenne nationale, 27,5 % du produit moyen des fermages. En 1984, le rapport est passé à 33,7 %. Mais ces moyennes recouvrent d'importantes disparités, la barre des 50 % étant de plus en plus souvent dépassée, voire celle des 100 %, dans quelques cas, très rares, il est vrai.

Les règles d'assiettes créent, en outre, des disparités ; ainsi, l'exonération des bâtiments d'exploitation : ceux-ci étant des propriétés bâties échappent, naturellement, au foncier non bâti ; mais, en vertu des règles propres à la taxe sur le foncier bâti, ils échappent également à celle-ci. D'où une distorsion favorisant l'élevage intensif "à l'étable".

C'est pourquoi, deux propositions ont pu être formulées :

- **la modification de l'assiette**, la valeur vénale, voire le revenu agricole étant substituée à la valeur locative ; cette substitution, séduisante dans son principe, ne doit toutefois être envisagée qu'avec prudence ;

- **le plafonnement du taux par rapport à celui des autres impôts** ; ce "verrouillage" supplémentaire est proposé par le projet de loi de finances pour 1988 ; il a l'inconvénient de rendre quasi nulle l'autonomie fiscale des petites communes, même s'il peut mettre un frein à la dérive de la taxe sur les propriétés non bâties.

CHAPITRE TROISIEME

TARIFS, EMPRUNTS ET FONDS LIBRES : VERS LE LIBERALISME ?

Introduire libéralisme et souplesse dans les possibilités offertes aux collectivités locales en matière de gestion constitue l'un des objectifs du Gouvernement.

Votre Rapporteur se félicite des nombreuses améliorations déjà apportées, tant en matière de procédure budgétaire (1) qu'au regard des tarifs des services publics locaux.

Ces acquis importants doivent être soulignés, à propos des tarifs locaux et des mécanismes de financement des collectivités locales (I).

En revanche, une éventuelle modification du régime actuel de placement des fonds libres des collectivités locales (qui n'a d'ailleurs pas été proposée par le Gouvernement) apparaît aujourd'hui, dans l'état actuel des choses, comme difficile à mettre en oeuvre (II).

(1) cf. avis Sénat n° 25, 1987-1988 sur le projet de loi d'amélioration de la décentralisation.

I. TARIFS LOCAUX ET FINANCEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES

A. LA LIBERTE TARIFAIRE

1) L'ordonnance du 1er décembre 1986 : un principe de liberté

- Jusqu'à l'intervention de cette ordonnance, les prix des services publics locaux étaient, dans leur quasi totalité, soumis, sur le fondement de l'ordonnance du 30 juin 1945, à un encadrement tarifaire.

Le régime de prix applicable à chaque branche d'activité résultait d'accords contractuels (accords de régulation, engagements de lutte contre l'inflation), entérinés par arrêté ; à défaut d'accord, une "norme de recueil" était fixée par arrêté.

Toutefois, à compter du 1er janvier 1986, les prix de l'eau (qui résultaient du vote annuel d'une loi) et de l'assainissement ont été libérés.

- L'ordonnance du 1er décembre 1986 a prévu un **principe général de libre détermination** des prix des services publics locaux.

Ce principe peut, cependant, comporter des exceptions, dans les secteurs ou les zones où la concurrence par les prix est limitée du fait de monopoles, de difficultés durables d'approvisionnement ou de dispositions législatives ou réglementaires spécifiques.

Sur cette base, deux secteurs font toujours l'objet de normes d'encadrement.

2) Les secteurs "encadrés"

• **Les tarifs des transports urbains de voyageurs** (hors de la région Ile-de- France) sont, à compter du décret du 16 juillet 1987, soumis aux règles suivantes :

- l'augmentation moyenne ne peut excéder 2,5 % sur 1987,
- une majoration de 5 points par rapport à la norme de 2,5 % peut toutefois être appliquée, notamment en cas de charges financières exceptionnelles,
- une majoration est également possible si les recettes commerciales sont inférieures à 45 % des charges de fonctionnement.

• **Les tarifs des cantines scolaires** évoluent en fonction des charges d'exploitation du service, mais la valeur de ces charges est fixée par arrêté du ministre chargé de l'économie, en vertu du décret du 11 août 1987.

- Le taux moyen de hausse pour 1987 est fixé à 2,5 %.
- Dans le respect de cette hausse moyenne, chaque commune peut appliquer à une catégorie déterminée d'usagers une augmentation allant jusqu'à 5 % (double du taux moyen).
- Lorsque le prix du repas payé par l'utilisateur est inférieur de 50 % à son coût, une augmentation supplémentaire de 5 points peut être accordée par le représentant de l'Etat.

B. LES EMPRUNTS DES COLLECTIVITES LOCALES

L'accroissement récent du recours à l'emprunt par les collectivités locales (dû, à la fois, aux opérations de refinancement et à la volonté des élus de diminuer le taux d'augmentation de la pression fiscale) s'effectue dans un contexte de banalisation, où la Caisse d'aide à l'équipement local devient progressivement l'interlocuteur financier privilégié des collectivités; cet organisme vient, par ailleurs, d'être doté d'un nouveau statut.

1) La banalisation du financement des collectivités locales

• **Jusqu'en 1985**, les collectivités locales ont bénéficié de financements à taux privilégiés, tant de la part du groupe Caisse des dépôts - SOREFI - caisses d'épargne que du Crédit agricole. Ces financements se caractérisaient, en outre, jusqu'en 1982, par des taux d'intérêt réels négatifs.

A compter de 1986, un fort mouvement de banalisation a été mis en oeuvre ; ce mouvement s'est traduit par :

- la suppression de la possibilité, pour le Crédit agricole, d'accorder des prêts à taux bonifiés aux collectivités locales (dès le 1er janvier 1986) ;

- l'adoption, par le groupe Caisse des dépôts - CAECL d'une grille de prêts dont les barèmes sont homogènes et, en réalité, adossés aux taux du marché (depuis avril 1986).

Ainsi, le financement des collectivités locales s'effectue dorénavant totalement aux taux du marché.

• **La CAECL y prend, par ailleurs, une part croissante** ; en 1986, sur un volume d'emprunts total de 54 milliards de francs :

- 28 milliards (soit 52 %) ont été consentis par la CAECL,

- 19,5 milliards ont été consentis par la Caisse des dépôts et les SOREFI, dont 5 milliards sur ressources autres que celles des livrets A.

En 1987, la répartition devrait être sensiblement modifiée :

- la CAECL devrait consentir environ 37 milliards de francs de prêts (sur 70) ;

- la Caisse des dépôts (et les caisses d'épargne, au titre des contingents Minjoz) ne devraient accorder que 7 milliards de francs de prêts sur ressources "traditionnelles" (livrets A) ; en revanche, plus de 14 milliards seraient consentis par les SOREFI sur ressources autres que les livrets A.

Le mouvement de banalisation a donc confirmé la position prépondérante de la CAECL ; celle-ci, dans le même temps, a été dotée d'un nouveau statut.

2) Le nouveau statut de la CAECL

- Etablissement public depuis sa création en 1966, la CAECL a, très récemment, reçu un nouveau statut, celui de société anonyme.

Corrélativement, la dénomination de l'établissement a été changée en "Crédit local de France".

Le Crédit local de France est, désormais, soumis à la loi bancaire ; 49 % de son capital doivent d'ailleurs être cédés à des établissements financiers (et à d'autres actionnaires).

- Cette réforme est justifiée par le souci d'assouplir les modalités de gestion d'un établissement qui est, par ailleurs, devenu le second émetteur sur le marché obligataire, après l'Etat.

La réforme garantit la présence, au Conseil d'administration du Crédit local de France, d'élus locaux (au nombre de quatre), parmi lesquels est choisi le Président de ce conseil.

- La grande interrogation réside dans les possibilités qui seront offertes à l'établissement au regard de la collecte des fonds libres des collectivités locales.

Actuellement, celles-ci peuvent placer auprès de la CAECL 55 % du montant des fonds en attente d'emplois résultant des prêts consentis par l'ensemble de groupe Caisse des dépôts - SOREFI - CAECL ; ces dépôts sont rémunérés à 1 %.

La logique du nouveau statut de l'établissement semble impliquer une double modification de cette règle ; d'une part, le Crédit local de France devrait pouvoir élargir son champ de collecte à l'ensemble des fonds libres des collectivités locales et, d'autre part, devrait rémunérer ces fonds au taux du marché et non à 1 %.

Toutefois, une telle réforme supposerait l'abrogation complète de la règle qui oblige les collectivités locales à déposer leurs fonds libres, sauf disposition contraire, au trésor. Or, cette réforme apparaît, dans l'état actuel des choses, comme une "fausse bonne idée".

II. LA LIBERTE DE PLACEMENT : "UNE FAUSSE BONNE IDEE" ?

Le débat sur l'opportunité d'une réforme des modes actuels de placement des "fonds libres" des collectivités locales s'inscrit dans le cadre d'une plus vaste question, qui inclut l'ensemble des relations de trésorerie entre l'Etat et les collectivités locales.

Celles-ci sont, principalement, **caractérisées par deux prestations réciproques de l'Etat et des collectivités locales** :

- l'Etat avance, par douzièmes mensuels, le produit des impôts qu'elles ont votés aux collectivités locales ;
- les collectivités locales ont, en principe, l'obligation de déposer au trésor leurs fonds disponibles en attente d'emploi.

Actuellement, les propositions formulées consistent à supprimer l'obligation de dépôt au trésor, tout en facturant aux collectivités locales le coût occasionné à l'Etat par le compte d'avances sur impôts locaux.

Votre Rapporteur exposera donc, en premier lieu, la nature et les avantages suscités, pour chacune des parties, par ces prestations réciproques (A) avant d'indiquer qu'une réforme du dispositif semble, en l'état, impossible à mettre en oeuvre (B).

Préalablement, toutefois, la notion de liberté de placement de la trésorerie doit être, clairement, dissociée de celle de liberté de gestion de la trésorerie.

Les collectivités locales disposent déjà de la liberté de gestion : elles ont, notamment, la possibilité d'ajuster les dates d'encaissement de certaines de leurs recettes (appel des emprunts) ; les grandes collectivités réussissent ainsi à appliquer le principe de la "trésorerie zéro", avec toutes les économies qui en découlent.

Le domaine dans lequel la liberté n'est, pour l'instant, pas acquise aux collectivités est donc uniquement celui du placement de la trésorerie.

A. COMPTE D'AVANCES ET OBLIGATION DE DEPOT

1) Le compte d'avances sur impôts locaux

a) L'organisation du compte d'avances

Le compte d'avances sur impôts locaux est un compte spécial du trésor, revêtant la forme de compte d'avances et porte le numéro 903.54. Le montant de ses crédits est chaque année voté par le Parlement dans le cadre du débat portant sur les comptes spéciaux du trésor.

- Sa structure est la suivante :

DEBIT	CREDIT
o avances aux communes, départements et régions, par douzièmes mensuels du produit voté par elles de leurs impôts.	o produit des impôts locaux recouvrés par les comptables du trésor au titre de l'exercice.

	o produit des impôts locaux recouvrés par les comptables du trésor au titre des exercices antérieurs.

	o montant des dégrèvements et admissions en non-valeur financés par le chapitre 15.01 du budget des charges communes.

- Chacune de ces lignes appelle les précisions suivantes :

- Les avances sont égales, pour les six premiers mois de l'année, à la moyenne mensuelle du produit voté de l'année précédente et, pour les six mois ultérieurs, intègrent les données résultant du vote des budgets primitifs. Les collectivités locales sont donc assurées d'avoir perçu, à la fin de l'exercice, la totalité du produit de l'impôt qu'elles ont voté.

- La première ligne apparaissant au crédit du compte correspond au produit des impôts locaux recouvrés au titre de l'exercice en cours.

Les dates de recouvrement sont les suivantes :

. pour la taxe professionnelle, un acompte de 50 % est versé au mois de juin (si la cotisation de l'année précédente excède 10.000 francs) ; le solde est mis, en principe, en recouvrement en octobre ou novembre et est majorable au 31 décembre ;

. pour les autres impôts, des règles identiques à celles de l'impôt sur le revenu sont applicables : les rôles sont émis à l'automne ; la date limite de paiement échoit le quinzième jour du deuxième mois qui suit la date d'émission. **De facto, ce dispositif concentre massivement la perception de l'impôt sur les mois de novembre et surtout décembre, voire ultérieurs.** Toutefois, une **expérience de mensualisation de la taxe d'habitation** est en cours dans certains départements.

5 - La deuxième ligne figurant au crédit du compte correspond au **produit des impôts recouverts au titre des exercices antérieurs**. Tous les articles de rôle émis au titre d'un exercice quelconque ne sont pas nécessairement recouverts au cours de ce même exercice. Les causes de ce décalage peuvent être :

- . l'émission trop tardive du rôle,
- . le non paiement de l'impôt dans les délais légaux par le contribuable (retard, insolvabilité...).

Une fraction des impôts non payés au cours de l'exercice auquel ils se rattachent est donc recouvrée ultérieurement (année N + 1, N + 2...). Cette fraction forme la seconde ligne du crédit du compte d'avances.

- La troisième ligne du crédit du compte d'avances correspond aux **dégrèvements et admissions en non-valeur**.

Ces dégrèvements et admissions en non-valeur sont de deux sortes :

. les uns sont prévus par le législateur, pour des motifs économiques ou sociaux ; il s'agit, par exemple, du dégrèvement de taxe d'habitation consenti aux contribuables non imposés à l'impôt sur le revenu ou du dégrèvement de 10 % sur la taxe professionnelle accordé en 1985 et 1986 ;

. les autres correspondent à des remboursements ou à des renonciations à percevoir l'impôt de la part de l'administration, pour des motifs juridiques (imposition établie de manière excessive ou erronée).

Ces dégrèvements sont financés par un chapitre du budget général, le chapitre 15.01 du budget des charges communes. Les fonds provenant de ce chapitre viennent s'imputer au crédit du compte d'avances, lequel reste bien entendu équilibré : en effet, dès lors qu'il y a dégrèvement, le produit des impôts recouverts est minoré d'autant (lignes 1 et 2 du crédit du compte d'avances) ; donc, par construction, le débit du compte d'avances (avances reçues par les collectivités locales) reste égal à son crédit (impôts encaissés + montant des dégrèvements).

• **En contrepartie des dégrèvements ordinaires, l'Etat perçoit un prélèvement de 3,6 %, qui s'ajoute à l'impôt dû (sauf pour la taxe d'habitation) ; de plus, l'Etat perçoit un prélèvement de 4 %, pour frais d'assiette et de recouvrement.**

L'ensemble du dispositif devrait être en équilibre parfait ; en réalité, il est structurellement désavantageux pour l'Etat.

b) Le coût du dispositif pour l'Etat

Ce coût a trois origines :

- . le prélèvement de 3,6 % ne couvre plus le coût des dégrèvements ordinaires ;
- . le compte est, chaque année, déficitaire en fin d'exercice ;
- . le décalage entre les débits du compte et ses crédits occasionne une charge de trésorerie pour l'Etat.

• **Le prélèvement de 3,6 % a, ces dernières années, suscité un produit inférieur au coût des dégrèvements ordinaires (4,170 milliards en 1985, 4,541 milliards en 1986, contre environ 5,2 milliards en 1985 et 5,7 milliards en 1986 pour les dégrèvements ordinaires).**

• **Le compte d'avances enregistre, chaque année, un déficit de fin d'exercice, résultant de l'augmentation du produit des impôts à recouvrer ; à supposer des taux de recouvrement constants pour les impôts des exercices N, N-1, N-2, etc..., le taux de recouvrement ne peut que se dégrader si le produit de l'impôt augmente.**

Le compte d'avances a donc enregistré un déficit de 2,9 milliards de francs en 1985, porté à 4,9 milliards de francs en 1986 ("effet de solde").

- **Le décalage entre les versements du compte d'avances (versements mensuels) et ses encaissements suscitent, enfin, une charge de trésorerie, dénommée "effet de profil", qui s'élevait à 3,6 milliards de francs en 1986.**

Ainsi, le coût total du dispositif se monte à environ 9,6 milliards de francs en 1986.

2) L'obligation de dépôt au trésor

a) Le principe et ses exceptions

- La trésorerie des collectivités locales, autrement dénommée "fonds libres" ne peut, en vertu d'une réglementation très ancienne, être gérée librement par celles-ci.

C'est en effet un décret impérial du 27 février 1811 qui a fait obligation aux communes de placer "les sommes excédant les besoins du service" auprès de la caisse de service du trésor.

- Cette règle a ultérieurement été confirmée et étendue ; elle est aujourd'hui inscrite dans l'article 15 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances :

"O. 2 janvier 1959, article 15, dernier alinéa :

- Sauf dérogation admise par le ministre des finances, les collectivités territoriales de la République et les établissements publics sont tenus de déposer au Trésor toutes leurs disponibilités..."

- Les dépôts ne perçoivent, en outre, aucune rémunération. Les collectivités locales sont aujourd'hui parmi les principaux de ces "correspondants du Trésor", qui, en déposant à titre gratuit leurs fonds disponibles auprès de lui, contribuent à abaisser le coût de la gestion de la trésorerie de l'Etat.

- **Trois exceptions au principe d'obligation de dépôt au trésor sont toutefois prévues :**

- les sommes provenant de libéralités, de l'aliénation d'un élément de patrimoine ou d'un excédent définitif peuvent être placés en obligations ;

- les fonds provenant d'emprunts dont l'utilisation est différée peuvent être placés en bons du trésor, après approbation des trésoriers payeurs généraux ;

- les emprunts consentis par la C.A.E.C.L. peuvent être, à raison de 55 % de leur montant, placés en attente de leur emploi auprès de celle-ci avec un taux de rémunération de 1 %.

b) Les gains retirés par l'Etat de l'obligation de dépôt

• Le gain retiré par l'Etat de l'obligation de dépôt au trésor des fonds libres des collectivités locales est égal, pour chaque exercice, à l'encours moyen des dépôts que multiplie le taux de la recette marginale du trésor.

• L'évolution, d'une part de l'encours moyen et, d'autre part du gain qui en résulte pour l'Etat s'établit comme suit :

	1984	1985	1986
	--	--	--
Encours mensuel moyen des dépôts	44,082	53,375	57,753
Gains pour l'Etat	5,783	5,901	4,620

En dépit de l'augmentation de l'encours moyen des dépôts, le gain retiré par l'Etat de l'obligation de placement au trésor a diminué en 1986, du fait de la réduction des taux du marché (baisse du coût de la ressource marginale du trésor).

B. BILAN DU DISPOSITIF

1) Un bilan global apparemment désavantageux pour l'Etat.

• Indiscutablement, la charge suscitée par le mécanisme du compte d'avances sur impôts locaux est désavantageuse pour l'Etat, comparée aux gains qu'il retire de l'obligation de dépôt.

Cette charge globale s'élevait en effet à environ 9,6 milliards en 1986, contre un gain d'environ 4,6 milliards retiré des dépôts, soit un coût net de 5 milliards.

• Ce coût, toutefois, ne peut être considéré tel quel ; en effet :

- la charge des dégrèvements ordinaires n'excède le rendement du prélèvement de 3,6 % qu'en raison du renoncement à percevoir ce prélèvement au titre de la taxe d'habitation ;

- la charge résultant de "l'effet de solde" procède, pour l'essentiel, de l'augmentation des impôts locaux de 1981 à 1986 ; dans les années soixante-dix, où l'évolution du produit voté par les collectivités locales était moindre, le solde du compte d'avances n'avait pas l'ampleur négative qui est aujourd'hui la sienne ;

- la baisse des taux intervenue en 1986 a limité le gain net pour l'Etat résultant de la différence entre la charge de trésorerie du compte d'avances et le bénéfice de trésorerie résultant des dépôts au trésor (le second étant, toutefois, toujours supérieur à la première).

2) Les réformes proposées ne sont pas satisfaisantes

• **Toute réforme tendant à supprimer l'obligation de dépôt et, corrélativement, à facturer le coût du compte d'avances doit être envisagée avec la plus extrême prudence.**

En effet, une telle réforme, si elle débouchait sur le transfert du poids du déficit du compte d'avances sur les collectivités locales s'accompagnerait inéluctablement d'un "droit de regard" des élus locaux sur la qualité du recouvrement de l'impôt par les services fiscaux.

Or, le recouvrement de l'impôt est et doit demeurer une prérogative régaliennne.

C'est pourquoi une éventuelle réforme ne pourrait porter que sur la "facturation" de l'effet de profil, en contrepartie de la liberté de placement.

Cette réforme serait désavantageuse pour l'Etat, ce qui serait peu admissible au regard de la charge que lui procure le compte d'avances.

• Il semble opportun, par ailleurs, de mettre en place un système modernisé de recouvrement de l'impôt local (mensualisation, ou, à tout le moins, création d'acomptes pour les taxes foncières et la taxe d'habitation), avant toute modification du dispositif actuel. La liberté de placement ne sera donc envisageable qu'après une substantielle amélioration du régime actuel des impôts locaux.

Conjugée à la diminution du coût de "l'effet de solde" pour l'Etat, qui résultera mécaniquement de la réduction du taux annuel d'augmentation des impôts locaux, une telle amélioration rendrait alors possible l'instauration de rémunérations croisées sur les dépôts et les avances, reflétant pour celles-ci, uniquement le coût de "l'effet de profil".

DEUXIEME PARTIE

**LES RELATIONS FINANCIERES ENTRE
L'ETAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES**

CHAPITRE PREMIER

LES CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES

Les concours de l'Etat aux collectivités locales sont de cinq ordres

- **subventions spécifiques**, de fonctionnement ou d'équipement ;

- **concours de fonctionnement globalisés**, qui sont au nombre de deux : la dotation globale de fonctionnement et la dotation spéciale instituteurs ;

- **concours d'équipement globalisés**, qui sont également au nombre de deux (d'inspiration très différentes, d'ailleurs) : la dotation globale d'équipement et le fonds pour la compensation de la T.V.A. ;

- **concours globalisés alloués en compensation de charges transférées**, qui sont au nombre de trois : la dotation générale de décentralisation, la dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation départementale d'équipement des collèges ;

- **concours alloués en compensation d'allègements d'impôts**.

La notion de "concours de l'Etat aux collectivités locales" est donc **extrêmement ambiguë** ; l'idée de "concours" est corrélée à celle "d'aide" ; une telle conception de la notion de concours est à proscrire. En effet, elle ne correspond pas aux compensations d'allègements d'impôts et aux concours alloués en compensation de transferts de charge ; la dotation globale de fonctionnement elle-même constitue, en dernier ressort, la compensation de la suppression, en 1966, de la taxe locale sur le chiffre d'affaires.

Sous la réserve de cette observation d'ordre général, votre rapporteur étudiera en premier lieu l'évolution quantitative globale des concours de l'Etat (I), avant d'évoquer les modalités de répartition, en 1988, des concours de fonctionnement et des concours d'équipement (II) (1).

(1) La compensation des transferts de compétences sera étudiée dans le chapitre deux ci-après ; la compensation des allègements d'impôts a déjà été évoquée (cf. première partie, chapitre deux).

I - EVOLUTION QUANTITATIVE DES CONCOURS DE L'ETAT

A. EVOLUTION GLOBALE

Les concours de l'Etat aux collectivités locales connaîtraient, en 1988, les évolutions suivantes :

CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

(En milliards de francs.)

	1987	1988 (prévisions)	Evolutions (en pourcentage)
<i>Subventions spécifiques (tous ministères) :</i>			
● fonctionnement	7,612	7,103	- 6,7
● équipement (crédits de paiement)	5,246	3,362	- 26
<i>Dotations de fonctionnement :</i>			
● dotation globale de fonctionnement	70,025	73,338	+ 4,73
● dotation spéciale instituteurs ...	2,749	2,879	+ 4,73
● produit des amendes de police ..	0,560	0,560	»
<i>Dotations d'équipement :</i>			
● fonds pour la compensation de la T.V.A.	12,524	13,334	+ 6,4
● dotation globale d'équipement (crédits de paiement)	4,357	4,456	+ 2,3
<i>Compensation des transferts de compétences :</i>			
● dotation générale de décentralisation (intérieur)	11,084	(1) 11,781	+ 6,2
● dotation générale de décentralisation (affaires sociales)	2,063	2,197	+ 6,5
● dotation régionale d'équipement scolaire (crédits de paiement) ..	1,606	2,124	+ 32,2
● dotation départementale d'équipement des collèges (crédits de paiement)	0,788	1,051	+ 33,3
● fiscalité transférée	25,800	27	+ 4,6

CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES (suite)

(En milliards de francs)

	1987	1988 (prévisions)	Evolutions (en pourcentage)
<i>Compensation des allègements d'impôts :</i>			
● allègement de 16 % des bases de taxe professionnelle	12,3	12,6	+ 2,41
● « lissage » des bases de T.P.	»	2	»
□ autres allègements de taxe profes- sionnelle (dotation de compensa- tion)	4	4,1	»
● autres allègements de taxe profes- sionnelle (15.01 charges commu- nes, estimations)	3,9	»	»
● dégrèvements « législatifs » pour les autres taxes (15.01 charges communes - estimation)	6,7	11,2	»
Total hors compensation (trans- ferts de compétences et allé- gements d'impôts)	102,285	105,032	(2) 2,7
Total hors compensation des allègements d'impôts	143,626	149,185	+ 3,9
Total général	170,526	179,085	+ 5

(1) La provision de 1 milliard de francs, correspondant à l'ouverture en D.G.D des crédits de répartition de l'écretement des départements « surfiscales » n'est pas prise en compte, puisqu'elle apparaît au titre de la fiscalité transférée. (cf ci-dessous, introduction : présentation des crédits).

(2) Ce taux s'explique, en partie, par la diminution des subventions spécifiques, due à la « montée en puissance » des dotations scolaires

**B. EVOLUTION QUANTITATIVE
DES DIFFERENTS CONCOURS DE L'ETAT**

1) Les subventions spécifiques

Les subventions spécifiques diminuent fortement, en raison de :

- la réduction de la compensation de l'exonération de l'impôt foncier (qui est recensée parmi les subventions spécifiques dans la récapitulation des concours de l'Etat aux collectivités locales),

- la poursuite de la globalisation de certaines subventions d'équipement,

- la rigueur budgétaire, dans certains cas.

2) Les concours de fonctionnement

La dotation globale de fonctionnement et la dotation spéciale instituteurs progressent l'une et l'autre de 4,73 %, du fait de leur indexation sur le produit prévisionnel de la T.V.A. nette.

Cette augmentation garantit un transfert net de pouvoir d'achat aux collectivités locales d'environ 1,7 milliard de francs, si l'hypothèse d'une hausse des prix de 2,5 % l'an prochain se vérifie.

La garantie minimale de progression de la dotation globale de fonctionnement s'élèvera à 2,60 %.

La D.G.F. des communes s'élèvera, en 1988, à environ 57,7 milliards de francs ; celle des départements atteindra environ 12,3 milliards de francs.

3) Les concours d'équipement

- La dotation globale d'équipement des communes augmentera de 3,4 % en autorisations de programme et de 1,5 % en crédits de paiement.

Ce rythme de progression modérée résulte du critère d'actualisation, c'est-à-dire l'évolution prévisionnelle de la formation brute de capital fixe des administrations publiques ; or, l'investissement des communes augmente plus vite que l'investissement de l'ensemble des administrations ; de ce fait, la distorsion entre le montant des investissements subventionnables et le montant des subventions s'accroît constamment, ce qui explique la diminution du taux de concours de la première part et l'apparition de déficits croissants, pour celle-ci, au terme de chaque exercice. Ces déficits sont reportés d'une année sur l'autre, ce qui diminue d'autant l'enveloppe à répartir.

La D.G.E. des communes s'élèvera à 2,673 milliards de francs en crédits de paiement et à 2,782 milliards en autorisations de programme.

- La **dotation globale d'équipement des départements** évolue comme la D.G.E. des communes en autorisations de programme (+ 3,4 %); elle atteindra, en 1988, 1,782 milliard de francs en crédits de paiement et 1,845 milliard en autorisations de programme.

- Le **fonds pour la compensation de la T.V.A.**, en revanche, devrait sensiblement progresser (13,3 milliards de francs, contre 12,5 en 1987, soit + 6,4 %).

En 1988, le décret du 26 décembre 1985 devrait entrer en vigueur pour l'ensemble de ses dispositions : outre les subventions spécifiques de l'Etat, la totalité des dépenses n'ayant pas supporté la T.V.A. seront donc exclues des droits à compensation.

Le recours formé contre ce décret -dont l'annulation se traduirait par une dépense supplémentaire d'environ 3 milliards de francs pour l'Etat- n'a, semble-t-il, toujours pas donné lieu à jugement.

II - MODALITES DE REPARTITION, EN 1987 ET 1988, DES CONCOURS DE L'ETAT

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

1) La D.G.F. des communes

Un élément caractérise les modalités de répartition qui seront mises en oeuvre en 1988 au titre de la D.G.F. des communes : la croissance de la part de cette D.G.F. répartie en fonction des nouveaux critères, issus de la loi du 29 novembre 1985.

a) Rappel des dispositions de la loi du 29 novembre 1985

• Selon la loi du 29 novembre 1985, la D.G.F. des communes comprend (après prélèvement des sommes affectées aux concours particuliers) **trois parts** :

- la **première**, qui représente 40 % de la masse totale, constitue une **dotation de base**, répartie en fonction de la population de chaque commune, celle-ci étant pondérée 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 **seconde**, qui représente 37,5 % de la masse totale constitue une dotation de péréquation, formée

. pour 30 % de la masse totale, d'une fraction répartie en fonction de l'effort fiscal et du potentiel fiscal,

. pour 7,5 % de la masse totale, d'une fraction répartie en fonction de l'insuffisance du revenu imposable par habitant ;

- la **troisième**, qui représente 22,5 % de la masse totale constitue une dotation de compensation répartie, pour 60 % de son montant, en fonction du nombre de logements sociaux et, pour 20 % en fonction du nombre d'élèves de l'enseignement élémentaire domiciliés dans la commune et pour 20 % également en fonction de la longueur de la voirie communale.

• Ces critères devraient entrer progressivement en vigueur sur cinq ans, chaque commune recevant, en 1986, une attribution égale à 80 % de la D.G.F. reçue en 1985, le solde disponible étant réparti selon les nouveaux critères. Pour chaque exercice ultérieur, l'attribution perçue par référence à la D.G.F. de 1985 devrait diminuer de 20 points, accroissant d'autant l'enveloppe répartie en fonction des critères de la loi de 1985, selon lesquels devraient également être ventilés la totalité des augmentations de la masse totale de D.G.F. à compter de 1986.

Toutefois, la loi du 19 août 1986 a prévu le maintien, en 1987, d'une attribution égale à 80 % du montant de D.G.F. perçu en 1985.

En 1988, en revanche, l'entrée en vigueur progressive de la loi du 29 novembre 1985 recommencera.

b) La répartition en 1986 et 1987

En 1986, la masse à répartir de D.G.F. des communes s'est élevée à 52,128 milliards de francs (après prélèvement au profit des concours particuliers) ; en 1987, elle a atteint 54,735 milliards de francs.

La répartition s'est effectuée comme suit :

(En milliards de francs.)

	Dotations de référence (80 % de la dotation 1985)	Solde réparti en fonction de la loi du 29 novembre 1985				Total
		Dotations de base	Dotations de péréquation	Dotations de compensation	Garantie d'évolution	
1986	39,772 (76,29 %)	4,338 (8,32 %)	4,066 (7,8 %)	2,440 (4,68 %)	1,411 (2,89 %)	52,128
1987	39,772 (72,66 %)	5,528 (10,09 %)	5,183 (9,46 %)	3,109 (5,68 %)	1,142 (2,08 %)	54,735

Du fait de la progression de la masse et en dépit du gel temporaire de l'entrée en vigueur de la loi du 29 novembre 1985, la fraction répartie selon les nouveaux critères a atteint 27,34 % en 1987, contre 23,71 % en 1986.

c) La répartition en 1988

Cette répartition est inconnue, en raison de l'absence d'informations relatives au montant affecté à la garantie d'évolution minimale. **A supposer constante cette garantie et en raisonnant sur des masses théoriques, la répartition devrait être effectuée :**

- à raison de 52 % environ par référence à la D.G.F. perçue en 1985 (soit : 60 % de cette D.G.F. 1985 = 29,829 milliards de francs) ;

- à raison de 48 % environ selon les nouveaux critères se répartissant comme suit :

- . 2,08 % pour la garantie minimale d'évolution (supposée constante),

- . 18,36 % pour la dotation de base (contre 10,09 % en 1987),
- . 17,22 % pour la dotation de péréquation (contre 9,46 % en 1987),
- . 10,36 % pour la dotation de compensation (contre 5,68 % en 1987).

Ces pourcentages sont, naturellement, théoriques, puisqu'ils ne sont pas fondés sur l'évolution réelle des sommes affectées à la garantie minimale ; l'entrée en vigueur progressive de la loi risque, en effet, de majorer celles-ci.

2) La dotation touristique

La dotation touristique s'est élevée à 859 millions de francs en 1987 ; elle constitue, avec la dotation des villes centres (627 millions de francs), le seul concours particulier qui subsiste au sein de la D.G.F.

a) **Les modalités de répartition de cette dotation ont été modifiées par la loi du 29 novembre 1985** ; la mise en oeuvre de ces modalités auraient entraîné d'importants transferts de ressources entre communes ; c'est pourquoi la répartition de l'exercice 1985 a été reconduite en 1986 et 1987, assortie d'une application du taux de garantie minimum de progression de la D.G.F.

b) **A compter de 1988**, les critères de répartition de la dotation prévus par la loi du 29 novembre 1985 devraient entrer en vigueur.

Pour éviter de trop importants transferts, l'article 19 du projet de loi d'amélioration met donc en oeuvre divers mécanismes de "lissage" dans l'évolution des attributions de chaque commune (1).

3) Les perspectives de la D.G.F.

L'importance des sommes qui seront réparties en 1988 en fonction des nouveaux critères conduit votre rapporteur à

(1) cf. avis sur le projet de loi d'amélioration de la décentralisation, par M. Bernard Pellarin, pages 105 et suivantes (Sénat n° 25, 1987-1988).

évoquer de nouveau les imperfections de la loi du 29 novembre 1985.

Ces imperfections sont de deux ordres :

- 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 seront répartis en fonction de ce critère en 1988 (soit environ 3,6 milliards de francs), 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 (13,7 % de la D.G.F. totale en 1988, soit 7,9 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 en 1990.

B. LA REPARTITION DE LA DOTATION GLOBALE D'EQUIPEMENT

La répartition de la D.G.E. des communes, de même que celle des départements, devraient, en 1988, être substantiellement modifiées du fait du projet de loi d'amélioration de la décentralisation ; votre rapporteur ne rappellera que brièvement ici les principales conclusions formulées par votre Commission des Finances lors de l'examen de ce texte.

1) La D.G.E. des communes

- Le projet de loi d'amélioration de la décentralisation prévoit une modification importante des modalités de répartition de la D.G.E. des communes.

A la répartition des crédits entre la première part (réservée aux communes de plus de 2.000 habitants et sur option aux communes touristiques) et la seconde part (réservée aux communes de moins de 2 000 habitants et, sur option, aux communes de 2 000 à 10 000 habitants) en fonction de critères physico-financiers divers sera, en effet, substituée une répartition fixée par la loi elle-même.

Les communes relevant de la première part recevraient ainsi 60 % de la D.G.E. des communes (après prélèvement au profit des groupements), celles relevant de la seconde part disposant de 40 % des crédits.

- Cette modification a deux avantages :

- celui de la simplicité,

- celui de limiter quelque peu le phénomène de "file d'attente" (1) qui a pu être observé depuis l'instauration du régime actuel de la deuxième part (répartition par le représentant de l'Etat, en fonction d'une liste d'investissements prioritaires arrêtée par une commission d'élus) et qui a succédé à "l'émiettement" résultant de l'application du taux de concours aux petites communes.

- Votre rapporteur doit néanmoins rappeler qu'à enveloppe constante, cette amélioration du sort des communes de moins de 2 000 habitants se traduira par une dégradation mécanique du taux de concours appliqué aux communes relevant de la seconde part, qui a déjà chuté ces dernières années (2,55 % en 1987 contre 2,8 % en 1985).

(1) Lors des débats au Sénat, M. le Ministre délégué a totalement contesté l'existence d'un tel phénomène.

2) La D.G.E. des départements

- La D.G.E. des départements comprend actuellement deux parts :

- la **première part** comprend elle-même trois fractions ; la plus importante est la fraction principale, répartie au prorata des dépenses réelles d'investissement (75 % au plus de la première part) ; les deux autres fractions sont réparties au prorata de la longueur de la voirie et de l'insuffisance de potentiel fiscal ;

- la **seconde part** comprend également trois fractions : la plus importante (80 % au plus des crédits) est répartie au prorata des subventions versées pour l'aménagement foncier et l'équipement rural ; les deux autres fractions sont réparties en fonction des dépenses réelles d'aménagement foncier et de l'insuffisance de potentiel fiscal.

- Le projet de loi d'amélioration de la décentralisation vise à "recentrer" les majorations pour insuffisance de potentiel fiscal sur les départements les plus pauvres ; à cet effet, le critère d'éligibilité ne serait plus un potentiel fiscal par habitant inférieur à la moyenne mais un potentiel fiscal par habitant inférieur de 40 % à la moyenne (ou un potentiel fiscal par kilomètre carré inférieur de 60 % à la moyenne). Le nombre de départements bénéficiant de la majoration serait ainsi ramené de 80 à 25.

CHAPITRE DEUXIEME

LE PARTAGE DES COMPETENCES ET DES PERSONNELS

L'année 1987 a été marquée par une relative stabilité du partage des tâches entre l'Etat et les collectivités locales ; il devrait en aller de même en 1988.

Les principales modifications apportées au régime de la dotation générale de décentralisation résultent d'ajustements aux besoins, procédant eux-mêmes de constatations effectuées par la Commission nationale consultative d'évaluation des charges ; celle-ci devrait, par ailleurs, intervenir dans la procédure d'abondement de la dotation régionale d'équipement scolaire, dont le principe est, semble-t-il, acquis.

Votre rapporteur étudiera donc l'évolution des ressources allouées aux collectivités locales en contrepartie des transferts de compétence (I) avant d'évoquer le partage des personnels entre l'Etat et les collectivités locales (II).

I - LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPETENCES

A. LA DOTATION GENERALE DE DECENTRALISATION ET LA FISCALITE TRANSFEREE

Le montant de la dotation générale de décentralisation et des ressources fiscales transférées s'est élevé, en 1987, à 38,948

milliards de francs ; ce montant devrait atteindre, en 1988, 40,912 milliards de francs.

1) La fiscalité transférée

L'évolution du rendement des impôts transférés s'établit comme suit :

(En milliards de francs.)

	1986	1987 (estimations)	Evolution 1986-1987	Prévisions 1988	Evolution 1987-1988 (en pourcentage)
Taxe sur les cartes grises (régions)	3,157	3,300	+ 4,7 %	3,400	+ 3
Droit d'enregistrement (département)	11,567	12,100	+ 4,6 %	12,700	+ 4,9
« Vignette » (département)	9,989	10,400	+ 4,1 %	10,900	+ 4,8
Total	24,713	25,800	+ 4,8 %	27	+ 4,6

Le rendement des impôts transférés semble, ainsi, assez évolutif ; son taux d'augmentation en 1987 (+ 4,8 %) et 1988 (prévisions : + 4,6 %) correspond approximativement au taux de progression des dépenses compensées par des transferts fiscaux (aide sociale, notamment).

2) La dotation générale de décentralisation

L'évolution des crédits intégrés dans la dotation générale de décentralisation sera, au titre de chaque compétence, la suivante en 1988 :

a) Pour les communes

(En millions de francs.)

Compétences	Crédits en 1987	Crédits prévus pour 1988
Bureaux municipaux d'hygiène	303,4	317,8
Documents d'urbanisme	61,5	64,4
Primes d'assurances (utilisation du sol)	13,3	14,2
Transports	293,4	307,3
Concours particulier « bibliothèques municipales »	192	225
Total	863,6	928,7

b) Pour les départements

(En millions de francs.)

Compétences	Crédits en 1987	Crédits prévus pour 1988
● Fonctionnement de l'enseignement public .	1 214,8	1 271,7
● Action sociale et santé	6 307,4	6 809,8
● Transports scolaires	3 037,7	3 181,4
● Ports maritimes et de pêche (fonctionnement)	9,4	9,9
● Ports maritimes et de pêche (concours particuliers équipement)	30,4	31,8
● Fonctionnement des établissements d'enseignement privés sous contrat	412,8	451,3
● Bibliothèques centrales de prêt	159,5	168,2
● T.Y.A. sur dépenses préfectorales	»	71,2
Mesures négatives.		
● Prise en charge des frais des préfectorales ..	- 1 544	- 1 705,5
● Prise en charge compléments de rémunération	- 67	- 74,1
● Solde « personnels préfectorales »	- 140,5	- 360,9
● Prise en charge par l'Etat des personnels non titulaires des D.D.E.	- 1 624	- 1 700,9
Total	7 795,4	8 153,6

c) Pour les régions (1)

(En millions de francs.)

Compétences	Crédits en 1987	Crédits prévus pour 1988
● Fonctionnement de l'enseignement public	1 973,8	2 066,9
● Aides à la flotte de pêche côtière	13,2	13,8
● Aides aux entreprises de cultures marines	13,4	14,1
● Fonctionnement de l'enseignement privé sous contrat	304,1	474,4
● Concours particulier « développement culturel des régions d'outre-mer »	7,2	7,6
● Ports fluviaux	2,1	2
Total	2 313,8	2 578,8

d) Pour la région de Corse

(En millions de francs.)

Compétences	Crédits en 1987	Crédits prévus pour 1988
● Education	53	55,8
● Culture	4	4,2
● Environnement	1,9	2
● Transports	34,6	36,3
Total	93,5	98,3

B. LES DOTATIONS D'EQUIPEMENT SCOLAIRE

La loi du 22 juillet 1983, modifiée et complétée par la loi du 25 janvier 1985 a fixé la nouvelle répartition de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales en matière d'enseignement.

(1) auxquels il convient d'ajouter, en 1987, 2.063 millions de francs et, en 1988, 2.188 millions de francs, financés par le budget des affaires sociales (D.G.D. "formation professionnelle").

L'article 14 de cette loi a prévu en particulier que la **construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement** et le fonctionnement des établissements scolaires du second degré sont assurés par le **département en ce qui concerne les collèges**, et par la **région en ce qui concerne les lycées**, les établissements d'éducation spéciale, les écoles de formation maritime aquacole et les établissements d'enseignement agricole visés à l'article L. 815-1 du Code rural. Toutefois demeurent de la compétence de l'Etat, d'une part, les dépenses pédagogiques et, d'autre part, les dépenses de personnel.

1) La compensation de ce transfert de compétences s'opère en ce qui concerne l'investissement par le biais de deux dotations : la dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation départementale d'équipement des collèges.

• **La dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)** est attribuée aux régions pour les investissements concernant les lycées et établissements de niveau équivalent. Un décret du 19 septembre 1985 fixe les conditions selon lesquelles cette dotation est répartie entre les régions.

En 1987, son montant s'élève à 2.131 millions de francs en autorisations de programme et à 1.606 millions de francs en crédits de paiement.

• **La dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC)** est attribuée aux départements pour les investissements afférents aux collèges. Cette dotation est répartie chaque année en deux temps :

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

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

En 1987, cette dotation s'élèvera à 1.054 millions de francs en autorisations de programme et 789 millions de francs en crédits de paiement.

2) Ces deux dotations ont, dès leur mise en place, été jugées insuffisantes par les élus locaux.

• Selon certains éléments d'information, les investissements nécessités par les bâtiments scolaires transférés aux régions (lycées notamment) auraient représenté approximativement le double du montant de la DRES en 1987.

Pour remédier à cette insuffisance du montant de la compensation, une procédure d'évaluation a été mise en place par l'article 98 de la loi de finances pour 1987.

Cette **procédure d'évaluation** est confiée à la Commission consultative d'évaluation des charges et devra se traduire chaque année par un rapport au Parlement appréciant l'évolution des charges résultant, pour chaque région :

- du transfert des compétences en matière d'enseignement, au regard des dotations (DGD, DRES, DDEC) de compensation,
- de l'état du patrimoine transféré (avec une appréciation du montant des gros travaux nécessaire),
- des perspectives démographiques (nombre d'élèves).

Ainsi a été, pour l'enseignement, en partie remis en cause le principe selon lequel la juste compensation des transferts de compétence s'apprécie à la date du transfert et non pas en fonction d'éléments ultérieurs.

• La procédure d'évaluation s'est traduite par l'envoi d'un **questionnaire** aux commissaires de la République en septembre 1987 ; les réponses à ce questionnaire seront, probablement, centralisées en 1988.

D'ores et déjà, toutefois, le Gouvernement a pris l'engagement d'inscrire dans une prochaine loi de finances (collectif de fin d'année 1987, probablement) une somme qui ne "sera pas inférieure à un milliard de francs" pour couvrir le coût des charges nouvelles qui seront constatées.

II - LES TRANSFERTS DE PERSONNELS

A. PRINCIPES GENERAUX

1) • L'article 8 de la loi du 7 janvier 1983 modifiée relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, prévoyait que les services extérieurs de l'Etat ou parties de services extérieurs, chargés à titre principal de la mise en oeuvre, soit d'une compétence attribuée au département ou à la région, soit d'une compétence relevant actuellement du département ou de la région, seraient réorganisés dans un délai de deux ans à compter de la publication de la loi relative à la fonction publique territoriale, soit le 27 janvier 1986, pour permettre leur transfert à l'autorité territoriale.

Ce délai a été porté à cinq ans, soit le 27 janvier 1989, par la loi n° 87.529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale.

- La loi du 2 mars 1932 avait prévu un principe similaire pour les personnels du Cadre national des préfetures, le transfert de l'exécutif du département au président du Conseil général devant en effet se traduire par la mise à disposition de celui-ci des personnels d'Etat nécessaires à l'exercice de ses nouvelles compétences.

- Les partages s'effectuent, de manière générale, par la signature de conventions entre le représentant de l'Etat et le président du Conseil général.

2) Ultérieurement, la loi du 11 octobre 1985 sur la prise en charge des frais des préfetures a posé le principe de la prise en charge financière par la collectivité compétente des personnels qui lui sont affectés au fur et à mesure que s'opèrent

des **vacances d'emploi** ou des **options exercées par les agents intéressés** pour l'un ou l'autre statut (agent de l'Etat ou agent du département).

Au cas où l'application de ces principes se traduit par des frais supplémentaires pour l'Etat, la loi prévoit la **minoration à due concurrence de la dotation générale de décentralisation**.

• **Les fonctionnaires concernés par l'application de ces principes sont :**

- les agents du cadre des préfectures,
- les agents des directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS),
- les agents des directions départementales de l'équipement (DDE),
- les agents des directions départementales de l'agriculture (DDA),
- les agents des services extérieurs de l'éducation nationale.

B. BILAN DES TRANSFERTS

1) Le décret du 19 octobre 1984 a fixé les modalités de partage entre l'Etat et les départements des directions départementales des affaires sanitaires et sociales. Ce partage est totalement achevé. En termes d'effectifs, l'ensemble des conventions concerne environ 56.000 emplois qui ont été répartis en moyenne pour 29 % dans les services de l'Etat et 71 % dans les services des départements.

2) Le décret du 31 juillet 1985 a défini les modalités du transfert aux départements et de la mise à leur disposition des services extérieurs du ministère de l'équipement (direction départementale de l'équipement et services spécialisés maritimes). A la suite de nombreuses critiques, ce décret a été abrogé et remplacé par le décret du 13 février 1987. A la date du 20 août 1987, l'ensemble des conventions de partage signées en la matière atteint le chiffre de 47, le reste se trouvant en cours de

négociation. A l'issue de cet exercice, plus de 5.000 emplois auront été transférés aux départements et aux régions, sans que soit pris en compte dans ce chiffre les effectifs des personnels employés dans les parcs et les subdivisions qui se trouvent mis à disposition des présidents de conseils généraux.

3) Le décret relatif au partage des services extérieurs du ministère de l'agriculture se trouve à un stade d'élaboration très avancé et devrait pouvoir faire l'objet d'une publication prochaine.

ARTICLE 70 DU PROJET DE LOI DE FINANCES

(rattaché au budget de l'Intérieur)

I. Commentaire

- Cet article vise à **supprimer le principe de l'indexation des crédits de fonctionnement et d'équipement des préfetures et sous-préfetures sur le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement**; à cet effet, le troisième alinéa de l'article 20 de la loi du 11 octobre 1985, relative à la prise en charge par l'Etat, les départements et les régions des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité est abrogé.

- Ces crédits d'équipement et de fonctionnement correspondent à des dépenses financées par les départements avant le 1er janvier 1986; à compter de cette date, elles ont été inscrites au budget de l'Etat, la dotation générale de décentralisation étant minorée à due concurrence. Cette prise en charge par l'Etat était conforme au principe "qui commande, paie" édicté par la loi du 11 octobre 1985.

- L'article 20 de la loi du 11 octobre 1985 prévoyait l'indexation de ces crédits sur la dotation globale de fonctionnement, afin d'éviter l'apparition de distorsion entre les moyens du représentant de l'Etat et ceux du conseil général; cette indexation, toutefois, ne devait jouer que jusqu'au 31 décembre 1989.

- L'article 70 abroge cette indexation; le montant des crédits de fonctionnement courant et d'équipement des préfetures sera donc désormais arrêté en fonction de choix budgétaire.

En 1987, ces crédits s'élevaient à 1,245 milliard de francs pour les dépenses de fonctionnement (chapitre 37.10, article 10)

et à 119 millions de francs pour les dépenses d'aménagement (chapitre 37.10, article 20).

En 1988, le taux d'augmentation de ces crédits sera de 2 %, soit une économie de 40 millions de francs environ par rapport au chiffre total qui aurait résulté de l'application du taux d'évolution de la D.G.F.

II. Décision de la Commission

Votre Commission des Finances a adopté conforme l'article 70.

Il semble en effet logique que les crédits des préfectures, qui sont des crédits d'Etat à part entière, ne soient plus indexés sur le taux d'évolution de la D.G.F. qui a pour objet de compenser, pour les collectivités locales, la perte de toute ressource fiscale assise sur le chiffre d'affaires.

ARTICLE ADDITIONNEL

après l'article 70

Après l'article 70, votre Commission des Finances a adopté un article additionnel tendant à étendre aux collèges, transférés en 1986 aux départements, la procédure d'évaluation prévue pour les lycées, transférés aux régions, par l'article 98 de la loi de finances pour 1987.

Cette procédure permettra de chiffrer les éventuels crédits supplémentaires nécessaires aux collèges, du fait des perspectives démographiques et de l'état des bâtiments.

Sans avoir la même acuité que pour les lycées, le problème de l'état des bâtiments transférés se pose dans de multiples collèges.

Par ailleurs, les perspectives démographiques attestent une reprise de la croissance du nombre d'élèves à compter de

1991 (+ 1,05 %) et 1992 (+ 1,50 %), même si l'évolution est négative en 1989 et 1990, une croissance de 20,1 % de ce nombre de leçons a en outre été enregistrée en 1987.

Texte de l'article additionnel

Après l'article 70, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I - Le second alinéa de l'article 98 de la loi de finances pour 1987 est ainsi rédigé :

"Ce rapport doit notamment apprécier, pour chaque région et chaque département, l'évolution des charges résultant des transferts de compétences en matière d'établissements publics et privés de l'enseignement secondaire des premier et deuxième cycles, compte tenu des dotations générales de décentralisation, des dotations régionales d'équipements scolaires et des dotations départementales d'équipements des collèges attribuées par l'Etat".

II - La seconde phrase du troisième alinéa de l'article 98 de la loi de finances pour 1987 est ainsi rédigée :

Ce rapport apprécie également l'état du patrimoine transféré aux régions et aux départements.

III - La fin de la troisième phrase du troisième alinéa de l'article 98 de la loi de finances pour 1987 est ainsi rédigée :

"...compte tenu des perspectives démographiques de chaque région et de chaque département."

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 27 octobre 1987 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé à l'examen des crédits pour 1988 du budget de l'Intérieur (administration territoriale et décentralisation), sur le rapport de M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial.

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

A l'issue de l'exposé du rapporteur spécial, M. Jacques Oudin s'est inquiété de l'évolution réelle des effectifs des préfectures, qui augmentent semble-t-il au-delà des besoins réels.

M. Stéphane Bonduel a relevé les difficultés créées aux collectivités locales par l'importance de leurs charges d'intérêt et s'est inquiété de la réduction des possibilités des collectivités locales pour la fixation des taux des impôts locaux.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a souhaité que le groupe de la Caisse des Dépôts abaisse le seuil au-delà duquel les emprunts contractés par le passé peuvent être renégociés.

M. Jacques Descours Desacres a souligné que l'actualisation des bases des impôts locaux aurait pu être menée à bien sans difficulté, moyennant un simple blocage pendant un an du taux de la taxe professionnelle. Il a en outre indiqué que les simulations qui lui ont été communiquées n'impliquaient pas des transferts de ressources aussi considérables que ceux qui ont été mis en avant pour différer l'actualisation. Il s'est, enfin, félicité de la proposition, effectuée par le rapporteur spécial, d'utiliser des bases actualisées pour la répartition de la fraction péréquation de la dotation globale de fonctionnement.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a souligné que l'actualisation ne pourrait intervenir qu'au prix d'une libération temporaire des évolutions de taux.

M. Christian Poncelet, président, a indiqué que la liaison des taux des impôts locaux répondait au souci d'éviter une

pénalisation trop forte d'une catégorie de contribuables par rapport aux autres et devrait, autant que faire se peut, être maintenue.

M. Bernard Pellarin a souligné le caractère peu tolérable des décisions envisagées par le Gouvernement à propos de la CNRACL.

La commission a ensuite, sur proposition du rapporteur spécial, adopté un article additionnel après l'article 70 du projet de loi de finances prévoyant l'application aux collèges, transférés aux départements, de la procédure d'évaluation prévue par l'article 98 de la loi de finances pour 1987 pour les lycées, transférés aux régions.

Elle a enfin décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits pour 1988 du ministère de l'Intérieur (administration territoriale et décentralisation) et l'article 70 du projet de loi de finances, conformément aux conclusions du rapporteur spécial.