

N° 85

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1990.

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 1991 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 27

INTÉRIEUR

Administration territoriale, collectivités locales et décentralisation

Rapporteur spécial : M. Bernard PELLARIN

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet *vice-présidents* ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Roger Chinaud, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Raymond Bourguin, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Goetschy, Yves Guéna, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 1593, 1627, 1635, (annexe n° 28), 1639 (tome IV) et T.A. 389.
Sénat : 84 (1990-1991).

SOMMAIRE

	Pages
	-
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN EN COMMISSION	9
AVANT-PROPOS	11
CHAPITRE PRELIMINAIRE : PRESENTATION DES CREDITS	13
CHAPITRE Ier - LES RELATIONS FINANCIERES ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES	21
1. Les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales	22
A. Evolution d'ensemble des concours de l'Etat	22
B. Les dotations de fonctionnement	26
1. La poursuite de l'entree en vigueur du nouveau mode d'indexation de la DGF	26
a) rappel de l'ancien dispositif d'indexation	26
b) l'article 47 de la loi de finances pour 1990	27
c) le calcul de la DGF pour 1991	28
d) les limites du dispositif actuel	28
e) la répartition de la DGF en 1991	30
2. La dotation spéciale instituteurs	31

C. Les concours d'équipement	32
1. La dotation globale d'équipement	32
a) évolution des crédits	32
b) l'évolution divergente des autorisations de programme et des crédits de paiement	33
c) la répartition de la DGE	34
2. Le fonds de compensation pour la TVA	36
II. Le financement des transferts de compétence	37
A. La compensation des transferts de compétence	37
1. La dotation générale de décentralisation	37
a) évolution de la DGD	37
b) la répartition de la DGD en 1991	39
2. La fiscalité transférée	43
3. La compensation des charges d'équipement scolaire	44
B. Le problème des transferts de charges non compensées	44
1. Le problème de la sous-consommation des crédits destinés à l'insertion	45
2. Le supplément de prise en charge des cotisations d'assurance personnelle à la sécurité sociale	46
III. La compensation d'exonérations d'impôts locaux	47
A. Le foncier bâti	48
B. Le foncier non bâti	49
CHAPITRE II - BUDGETS LOCAUX ET FISCALITE LOCALE	51
I. Evolution et structures des budgets locaux	51
A. Les grandes tendances observables en 1990 selon la Caisse des dépôts	52
1. Les recettes	52
a) recettes de fonctionnement	53
b) ressources en section d'investissement	54

2. Les dépenses	54
a) maîtrise des dépenses de fonctionnement	54
b) un fort besoin en dépenses d'équipement	55
B. L'évolution comparée des budgets locaux	55
1. Les budgets des communes	56
2. Les budgets primitifs départementaux	57
3. Les budgets primitifs régionaux	57
C. Le recours à l'emprunt	58
1. L'évolution du recours à l'emprunt	58
2. Le recours à l'emprunt en 1989 et 1990	59
II. La fiscalité directe locale	60
A. L'approche du contribuable	61
B. Le point de vue des collectivités locales	64
C. Le coût des compensations d'allègements d'impôts locaux ...	65
CHAPITRE III - L'ADMINISTRATION TERRITORIALE	67
I. Les dépenses de personnel	69
A. Le mécanisme du droit d'option	69
B. L'évolution de la structure des effectifs	70
II. Les crédits de fonctionnement et d'équipement	71
A. Les dépenses de fonctionnement	72
B. Les crédits d'équipement	72
III. La justice administrative	73
ANNEXE : Audition de M. Philippe Marchand, ministre délégué chargé des collectivités locales.	74

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Le taux d'évolution convenable de la D.G.F. pour 1991 (7,51 %) est due à l'intégration de la régularisation de 1989 dans la base de calcul de la D.G.F. pour 1991.

Il convient d'observer toutefois que les communes qui bénéficient de la garantie de progression maximale n'observent pas d'amélioration sensible du taux de progression de la D.G.F. en ce qui concerne l'inscription dans leurs budgets primitifs. En 1990, ces communes pouvaient inscrire un taux de D.G.F. en progression de 5,37 % par rapport à la dotation 1989. Actuellement pour 1991 le taux de progression n'excède pas 55 % de celui de la D.G.F. pour 1991, soit + 4,13 %, sous réserve de l'incidence de la régularisation qui devrait être versée au titre de 1990.

Il paraît donc fortement souhaitable que cette régularisation puisse faire l'objet de l'inscription d'un acompte sur les budgets primitifs de 1991.

2. Les départements subissent l'effet d'une insuffisante compensation des transferts de compétence en particulier dans le domaine de l'action sociale.

En particulier, depuis l'intervention de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion, les départements connaissent une forte progression de la prise en charge des cotisations des personnes affiliées au régime d'assurance personnelle. Cette charge supplémentaire n'a pas été compensée par des économies sur les crédits d'aide sociale légale et les crédits d'aide sociale à l'enfance comme il a été initialement prévu.

Cette situation préoccupante est d'autant plus regrettable que les départements sont tenus, aux termes de l'article 41 de la loi du 1er décembre 1988 précitée, de réserver sur leur budget et de reporter d'une année sur l'autre 20 % du montant des crédits versés par l'État sous forme d'allocation en faveur des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

3. La suppression de l'allocation de scolarité, dite "allocation Barangé", apparaît comme une mesure d'économie regrettable au détriment des collectivités locales.

L'allocation dont le barème était fixé par la loi de finances pour 1985 à 13 F par trimestre de scolarité et par élève des écoles et des collèges publics ou privés bénéficie à 7 millions d'élèves dans l'enseignement primaire et à 3,5 millions d'entre eux dans l'enseignement secondaire.

Le montant global de la subvention qui représentait au total 405,7 millions de francs en 1990 constituait en pratique des sommes nullement négligeables pour les établissements scolaires des petites communes qui risquent d'être sollicitées pour se substituer à l'Etat défaillant.

La commission consultative d'évaluation des charges devrait être saisie de ce problème.

4. Les crédits consacrés à l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties diminuent de 500 millions de francs passant de 2,6 milliards de francs en 1990 à 2,102 milliards de francs en 1991.

Le Gouvernement envisage en effet de modifier les modalités de versement de la subvention compensatrice des exonérations de taxe d'habitation.

L'article L.235-4 du code des communes renvoie au Gouvernement la responsabilité de "prendre toutes dispositions tendant à remédier à la perte de recettes résultant pour les communes des exonérations fiscales intéressant la construction".

Sur ce point l'article R.335-1 du code conduit à instaurer une franchise égale à 10 % du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties constatée par la collectivité l'année précédente, au motif que la commune bénéficie à long terme des exonérations puisqu'elles constituent une incitation à la construction et sont donc génératrices de recettes ultérieures supplémentaires, au titre de la taxe d'habitation notamment.

Ce seuil a sa raison d'être. Il est néanmoins relativement défavorisant pour les petites communes puisqu'il leur est parfois difficile de connaître des constructions nouvelles à un rythme suffisant pour réduire l'effet du "ticket modérateur" de 10 %.

Le Gouvernement se proposerait de porter la franchise de 10 à 15 % et anticipe sur cette mesure, qui sera prise par décret en diminuant les crédits de la dotation.

Votre Commission estime que les effets pervers éventuels d'une augmentation du seuil sur les petites communes devraient être étudiés avant tout projet de modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le vendredi 16 novembre 1990, sous la présidence de M. Paul Girod, vice-président, votre Commission a procédé à l'examen du budget de l'Intérieur pour 1991 (Administration territoriale et décentralisation), sur le rapport de M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial.

M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial, a tout d'abord présenté les crédits du ministère de l'intérieur consacrés aux collectivités locales qui représentent 30,77 milliards de francs en 1991 en hausse de 2,95 % sur l'année précédente.

L'action "administration-territoriale" qui recouvre les crédits destinés à la rémunération du personnel des préfectures et les dépenses d'équipement et de fonctionnement des préfectures et des sous-préfectures s'élève à 4,95 milliards de francs en 1991, en hausse de 3,96 %. Les crédits consacrés au culte en Alsace-Lorraine passent de 205 millions de francs en 1990 à 202 millions de francs pour 1991. S'agissant des crédits de l'action "collectivités locales" d'un montant global de 25,6 milliards de francs, M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial, a tout d'abord indiqué que la dotation générale de décentralisation (D.G.D.), hors provisions, augmenterait de 5,77 % en 1991 après ajustement et régularisation.

Il a rappelé que la dotation globale d'équipement (5,07 milliards de francs en 1991), la dotation régionale d'équipement scolaire (2,5 milliards de francs en 1991) et la dotation départementale d'équipement des collèges (1,2 milliards de francs en 1991) évoluent, en autorisations de programme, sur la base d'un taux de croissance prévisionnel de l'investissement public de 5,5 % en 1991.

Le rapporteur spécial a ensuite analysé l'évolution des concours aux collectivités territoriales inscrits au budget de 1991, d'un montant global de 144,58 milliards de francs, en progression de 7,56 %.

En conclusion, **M. Bernard Pellarin** s'est interrogé sur l'évolution réelle de la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) versée en 1991 par rapport à la dotation perçue en 1990 par les communes et sur celle de la garantie de progression minimale pour les prochaines années. Il a, en outre, émis des réserves sur le problème de la compensation des transferts de compétences, en particulier dans le domaine de l'action sociale et des actions d'insertion. Il a souhaité que les départements puissent prendre en charge les cotisations d'assurance personnelle des titulaires du revenu minimum d'insertion, sur les crédits réservés aux actions d'insertion.

Il a regretté la suppression de l'allocation de scolarité, dite "allocation Barangé". Enfin, il a souligné la baisse des crédits consacrés à la compensation des exonérations de la taxe sur le foncier bâti en indiquant qu'elle était due à une modification du régime de remboursement des exonérations. Il a souhaité que le comité des finances locales soit saisi de ce projet de réforme.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, s'est interrogé sur les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales seraient amenées à participer au plan d'urgence des lycées récemment annoncé par le Gouvernement.

M. Henri Goetschy a émis des réserves sur les modalités de calcul de la dotation générale de décentralisation et de la dotation globale d'équipement.

M. Emmanuel Hamel a constaté la faiblesse des crédits consacrés aux dépenses d'équipement immobilier des préfectures et des sous-préfectures.

La commission a décidé de laisser les crédits du budget de l'intérieur (administration territoriale, collectivités locales et décentralisation pour 1991) à l'appréciation du Sénat.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

L'examen des crédits du ministère de l'Intérieur consacrés aux collectivités locales offre traditionnellement l'occasion de faire une étude d'ensemble sur l'évolution des différents concours que l'Etat leur apporte et de faire le point sur la situation financière du secteur public local.

En effet, les crédits de l'action "collectivités locales" ne représentent que 38 % du budget global du ministère de l'Intérieur et ne constituent qu'une faible part de l'ensemble des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales (25.611 milliards de francs, sur un montant total de 183,37 milliards de francs pour l'ensemble des concours prévus pour 1990 hors fiscalité transférée, soit 19,37 %.

Par ailleurs, la progression de ces crédits est largement conditionnée par l'application mécanique de règles législatives préexistantes.

Sur un total de 25,6 milliards de francs, en effet,

- 14,691 milliards de francs sont destinés à la dotation générale de décentralisation, qui évolue, avant ajustements, comme la dotation globale de fonctionnement,

- 5,071 milliards de francs sont affectés à la dotation globale d'équipement, qui est indexée sur l'évolution de la formation brute de capital fixe des administrations publiques,

- 7,532 milliards de francs sont consacrés aux dotations d'équipement scolaire, qui ont la même indexation que la dotation globale d'équipement.

La presque totalité des crédits inscrits au budget de l'Intérieur sont donc des crédits de constatation.

Votre rapporteur examinera tout d'abord les relations financières de l'Etat et des collectivités locales (chapitre premier) en rappelant les règles qui déterminent leur évolution.

Puis, il conviendra d'évoquer la situation conjoncturelle des finances publiques locales (chapitre deux) avant d'analyser les crédits consacrés aux préfetures et sous-préfetures de l'action de l'administration territoriale (chapitre trois).

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

CHAPITRE PRELIMINAIRE

PRESENTATION DES CREDITS FIGURANT AU BUDGET DE L'INTERIEUR

I. EVOLUTION D'ENSEMBLE

Le montant total des crédits destinés aux actions administration territoriale (02), cultes d'Alsace-Lorraine (03) et collectivités locales (06) s'élèverait à 30,766 milliards de francs, soit une augmentation de 2,95 % par rapport à 1990 (budget voté de 29,88 milliards de francs). Cette progression est comparable à celle enregistrée en 1990 sur 1989, soit + 2,37 %. Les crédits se répartissent comme suit :

Dépenses ordinaires et crédits de paiement (en millions de francs)

	BUDGET VOTE DE 1990	PROJET POUR 1991	EVOLUTION en %
. Administration territoriale	4.763,2	4.951,9	+ 3,96
. Cultes d'Alsace-Lorraine	205,6	202,4	- 1,56
. Collectivités locales	24.916,2	25.611,7	+ 2,79
TOTAL	29.885,0	30.766,0	+ 2,95
TOTAL DU BUDGET DE L'INTERIEUR	64.390,0	67.463,1	+ 4,77
TOTAL DES CONCOURS AUX COLLECTIVITES LOCALES	212.145,0	228.488,5	+ 7,70

1. L'action "administration territoriale"

Cette action recouvre deux grandes catégories de crédits : les crédits destinés à la rémunération du personnel du corps préfectoral et du cadre national des préfectures ; les moyens d'équipement et de fonctionnement des préfectures et des sous-préfectures.

On rappellera que les crédits afférents à la gestion de la justice administrative (tribunaux administratifs et cours administratives d'appel) antérieurement inscrits à cette action ont été transférés au budget de la Justice à compter du 1er janvier 1990 en vertu de la loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif.

Répartition des dépenses de l'action "administration territoriale"
(en milliards de francs)

	Budget voté 1990	PLF 1991	Evolution
Dépenses ordinaires Titre III			
Rémunération des personnels et dépenses annexes			
Corps préfectoral	163,85	172,05	+ 5 %
Cadre des préfectures	2.625,14	2 871	+ 9,44 %
Divers	10,40	10,54	+ 1,44 %
<i>Sous-total</i>	2.799,39	3 055,45	+ 9,15 %
Fonctionnement des services			
Dépenses informatiques	167,65	201,29	20,07 %
Frais de déplacement	2,90	2,95	+ 1,72 %
Remboursement	17,174	41,27	+ 140 %
Fonctionnement courant	1,719	1,58	- 8,09 %
Dotation préfectures	1.481,38	1 497,30	+ 1,07 %
<i>Sous-total</i>	1.670,82	1 744,44	+ 4,41 %
Transfert aux tribunaux administratifs	56,77		
Total titre III	4.526,99	4 799,89	
Dépenses en capital			
Equipement des services (titre IV)			
Crédits de paiement	227,46	152	- 33,18 %
Autorisations de programme	227,46	236	+ 3,75 %

a) *Les dépenses de personnel*

• En application de la loi du 2 mars 1982, les services des préfectures ont fait l'objet de conventions de partage. Les lois des 26 janvier 1984 (relative à la fonction publique territoriale) et 11 octobre 1985 (relative à la prise en charge des frais de fonctionnement des préfectures) ont prévu que les agents autrefois rémunérés par le département et relevant désormais de l'Etat pouvaient opter pour le statut d'agent de l'Etat.

A contrario, les agents autrefois rémunérés par l'Etat peuvent opter pour le statut de la fonction publique territoriale, lorsqu'ils relèvent du département, en application des conventions de partage.

Ces mécanismes sont neutres financièrement, puisque des ajustements sont opérés en conséquence sur la dotation générale de décentralisation.

• En 1990, la loi du 11 octobre 1985 devrait se traduire par :

- 1.481 créations et 191 suppressions d'emplois au titre du droit d'option (coût net : 122 millions de francs),
- 81 créations et 40 suppressions d'emplois au titre des vacances prévisibles (coût net : 2,6 millions de francs).

A ces données, il convient d'ajouter les 41 emplois créés en 1991 au titre de l'exercice du droit d'option par les personnels en fonction dans les secrétariats généraux pour les affaires régionales et dans les greffes des tribunaux administratifs.

Enfin, interviennent divers ajustements et régularisations sur les années antérieures qui conduisent notamment à la suppression nette de 410 emplois.

• Au total, l'effectif budgétaire du cadre national des préfectures hors préfets et sous-préfets qui relèvent de l'action "administration centrale" passerait de 23.564 titulaires au 31 décembre 1990 à 24.124 titulaires à la fin de l'année 1991.

Sur cette augmentation, seuls 59 emplois budgétaires supplémentaires sont ouverts pour répondre au besoin d'un renforcement des personnels de préfecture ; 40 de ces nouveaux emplois seront dévolus au demeurant aux missions de reconduite à la frontière des étrangers en situation illégale.

b) Les crédits de fonctionnement et d'équipement des préfectures

• Les crédits de fonctionnement dépendent largement pour leur progression de la dotation inscrite au chapitre 37.10 du budget de l'Intérieur, destiné à couvrir les dépenses diverses de fonctionnement et d'entretien des préfectures. Si celle-ci augmente apparemment de

15 millions de francs pour atteindre 1,50 milliard de francs, on remarquera néanmoins que, compte tenu des mesures d'ordre prises au titre du regroupement de crédits, l'accroissement réel ne porte que sur une allocation supplémentaire de 2 millions de francs prévue pour les opérations de reconduite à la frontière.

- Les crédits d'équipement des préfectures et sous-préfectures se réduisent en crédits de paiement, passant de 227 millions de francs en 1990 à 152 millions prévus pour 1991.

c) Les crédits de la justice administrative

Le transfert au budget de la Justice à compter du 1er janvier 1990 des crédits destinés aux tribunaux administratifs et aux cours administratives d'appel s'était traduit dans la loi de finances 1990 par le virement budgétaire des emplois de magistrats et de divers crédits d'accompagnement.

Le mouvement de transfert se poursuit pour 1991 avec le déplacement des emplois de personnels administratifs et des crédits de fonctionnement afférents à la gestion des tribunaux administratifs (- 137 millions de francs sur le titre III) ainsi que des crédits de subvention correspondants (- 8,8 millions de francs sur le titre IV).

2. Les crédits de l'action "Cultes d'Alsace-Lorraine"

Concernant les dépenses ordinaires, les crédits diminuent de 3,2 millions de francs, passant de 205,6 millions à 202,4 millions de francs, du fait de la suppression de 100 emplois vacants de desservants des cultes.

S'agissant des dépenses en capital, le montant des crédits de paiement est quasiment maintenu à 900.000 francs pour la poursuite de la restauration du palais épiscopal de Metz et du grand séminaire de Strasbourg.

3. Les crédits de l'action "Collectivités locales"

Les crédits destinés aux collectivités locales passent de 24,916 milliards de francs (budget voté de 1990) à 25,611 milliards de

francs (projet de budget pour 1991) soit une augmentation modérée de 2,79 %.

Ces crédits se répartissent comme suit :

(en millions de francs)

	Budget voté en 1990	PLF 1991	Evolution
Dépenses ordinaires			
Moyens des services (titre III)	4,7	6,77	+ 44,04
Interventions publiques (titre IV)	16.521,37	16.820,94	+ 5,5 %
. D.G.D.	13.890,03	14.691,60	- 5,77 %
. Exonérations foncières	2.604,00	2.102,00	- 19,28 %
. Subventions diverses	27,34	27,34	-
Dépenses en capital (en crédits de paiement)			
Etudes sur équipement (titre V)	3,5	0,76	-
Subventions d'investissement (titre VI)	8.386,58	8.783,23	- 4,73 %
. Dotation globale d'équipement	4.804,10	5.071,78	+ 5,57 %
. Dotation régionale d'équipement scolaire	2.333,08	2.461,00	+ 5,48 %
Dotation départementale d'équipement des collèges	1.154,15	1.217,45	+ 5,48 %
Autres subventions	95,25	33,00	- 65,35 %
TOTAL	24.916,22	25.611,71	2,79 %

Les évolutions reflètent les tendances suivantes :

a) La D.G.D., actualisée en fonction du taux de progression de la D.G.F., fait l'objet d'ajustements divers.

1. L'actualisation de la D.G.D. pour 1991

La D.G.D., en vertu de l'article 98 de la loi du 7 janvier 1983, doit évoluer chaque année comme la D.G.F.

L'article 47 de la loi de finances pour 1990 conduit pour 1991 à un taux de progression de la D.G.F. de 7,51 %. Ce taux est donc également appliqué au montant de D.G.D. figurant dans le budget voté de 1990, soit 12,890 milliards de francs (abstraction faite de la provision d'un milliard de francs, inscrite chaque année en

anticipation du reversement de l'écrêtement des départements surfiscalisés).

L'actualisation s'élèverait donc, avant ajustement, à 972,18 millions de francs.

2. Les ajustements et régularisation

• La D.G.D. ainsi actualisée fait l'objet de divers ajustements.

Tout d'abord, la contrepartie de la prise en charge des frais de fonctionnement (en personnel) des préfectures implique un prélèvement net de 134 millions de francs, solde des prises en charge prévues pour 1991 (prélèvement de 183 millions) et de la régularisation au titre de l'exercice 1989 (abondement de 49 millions).

• Par ailleurs, la contrepartie de la prise en charge des services extérieurs de l'Etat, qui obéit aux mécanismes de la loi du 11 octobre 1985 et résulte de la partition des directions départementales des affaires sanitaires et sociales, de l'administration préfectorale des départements d'outre-mer et des délégations à la formation professionnelle, occasionne de multiples ajustements positifs et négatifs qui, au total, se traduisent par un prélèvement de 20 millions de francs sur la dotation générale de décentralisation. Ces derniers se traduisent par un prélèvement de 38 millions de francs, montant diminué des régularisations pour un montant total de 1,68 million de francs au titre de lois portant transfert de compétences.

3. Evolution finale

• Les crédits de la dotation générale de décentralisation s'établiraient en 1991 à 14,69 milliards de francs, contre 13,89 milliards en 1990, soit une progression en termes réels de 6,21 %.

b) Les différentes dotations d'équipement progressent en autorisations de programme sur la base d'un taux de croissance de la F.B.C.F. publique de 5,5 %

• La dotation globale d'équipement s'élèverait, en 1991, à 5,403 milliards de francs en autorisations de programme (5,121 milliards en 1989, soit + 5,5 %) et à 5,072 milliards en crédits de paiement (4,804 milliards en 1990, soit + 5,57 %).

On rappellera que la D.G.E. doit évoluer en fonction du rythme de la formation brute de capital fixe des administrations publiques, soit + 5,5 % prévu pour 1991, selon le rapport économique.

Les crédits de paiement augmentent cette année dans les mêmes proportions que les autorisations de programme.

La répartition de la DGE s'établirait comme suit :

(en autorisations de programme et en millions de francs)

	1990	1991
Communes		
. 1ère part	2.058	2.166
. 2e part	1.021	1.082
TOTAL	3.079	3.248
Départements		
. 1ère part	1.194	1.256
. 2e part	848	899
TOTAL	2.042	2.155
TOTAL GENERAL	5.121	5.403

• Les dotations d'équipement scolaire progressent, comme la DGE, en fonction de l'évolution de la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

Le dotation régionale d'équipement scolaire s'élèverait ainsi à 2,572 milliards de francs pour 1991 en autorisations de programme et à 2,461 milliards de francs en crédits de paiement (+ 5,48 %); la dotation départementale d'équipement des collèges se monterait à 1,206 milliard de francs en autorisations de programme et à 1,217 milliard de francs en crédits de paiement (+ 5,48 %).

• Concernant les subventions en capital, on remarquera une baisse sensible des dotations réservées pour 1991 aux subventions pour travaux divers d'intérêt local et aux subventions spécifiques d'équipement qui passent de 95 millions de francs en 1990 à 27 millions pour 1991.

c) Les contreparties d'exonération d'impôt foncier connaissent une diminution de leur montant

• La compensation de la moins-value fiscale résultant, pour les communes, de l'exonération de taxe foncière des constructions neuves, est imputée au budget de l'Intérieur (contrairement aux autres compensations inscrites au budget des charges communes ou en prélèvements sur recettes).

Les crédits destinés à cette compensation diminuent à nouveau évoluant de 2,6 milliards de francs en 1990 à 2,1 milliards pour 1991, en raison du projet de modification du seuil de remboursement pour les collectivités locales.

- Le projet de budget pour 1991 prévoit également un ajustement de 50 % sur le montant de la compensation pour les communes, de l'exonération de taxe foncière pour les propriétés non bâties reboisées, résultant d'un amendement proposé dans la loi de finances pour 1988 par la Commission des finances du Sénat.

d) Les crédits destinés à l'institut des collectivités territoriales sont renforcés tandis que les dépenses d'études préalables d'investissement sont réduites

- L'Institut des collectivités territoriales connaît une augmentation de 2 millions de francs de ses crédits de fonctionnement qui sont portés ainsi à 6,7 millions de francs.

Une économie est réalisée sur les études pour l'équipement des départements et des communes qui passent de 3,5 millions de francs en 1990 à 762 000 pour 1991.

Ces dépenses qui paraissent correspondre à la confection d'études ainsi qu'à l'élaboration et à la diffusion de "documents d'information sur la mise en oeuvre des nouvelles technologies dans les collectivités locales" devrait pouvoir être assumées par les services du ministère lui-même plutôt que par le recours à des organismes extérieurs.

CHAPITRE PREMIER

LES RELATIONS FINANCIERES ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES

Au sein des relations financières de l'Etat et des collectivités locales, on peut distinguer plusieurs éléments :

- les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales,**
- les transferts de compétences, accompagnés ou non d'un transfert concomittant de ressources de compensation,**
- les allègements d'impôts locaux décidés par le Législateur et les modalités de compensation de la perte de ressources ainsi subie par les collectivités locales,**
- les prestations fournies par l'Etat aux collectivités locales (avances sur impôts locaux, tenue des comptabilités locales) et par les collectivités locales à l'Etat (non rémunération des "fonds libres" déposés au Trésor),**
- la mise à contribution, par l'Etat, des budgets locaux, aux fins d'alléger ses propres charges, cette mise à contribution pouvant être facultative (comme c'est le cas, par exemple, en matière de voirie nationale, pour laquelle les collectivités locales sont de plus en plus incitées à compléter, par voie de fonds de concours, l'effort de l'Etat) ou décidée unilatéralement (obligation faite à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales de financer, par la voie d'une "surcompensation", les régimes spéciaux déficitaires de salariés).**

Sans tenter un bilan exhaustif de ces relations financières, qui n'aurait pas sa place dans le présent rapport, trois composantes essentielles peuvent être dégagées au sein des relations financières qui s'établissent entre l'Etat et les collectivités locales :

- les concours directs de l'Etat aux dépenses de fonctionnement et d'investissement des collectivités locales (I) ;**

- la compensation financière des charges nouvelles dues aux transferts de compétence (II) ;

- les remboursements par l'Etat aux collectivités locales du coût des allègements d'impôts locaux décidés par le Législateur (III).

I. LES CONCOURS FINANCIERS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES

Avant d'examiner l'évolution respective des dotations de fonctionnement et des dotations d'équipement, il convient de rappeler le niveau d'ensemble des différents concours que l'Etat apporte aux collectivités locales.

A. EVOLUTION D'ENSEMBLE DES CONCOURS DE L'ETAT

Avant de rappeler les données de l'état récapitulatif des concours de l'Etat aux collectivités locales retracé en annexe du "bleu" de l'Intérieur, votre rapporteur souhaite souligner à nouveau la relative confusion introduite par le vocable de "concours".

En première approche, en effet, ces concours peuvent être considérés comme une charge nette de l'Etat.

L'examen de leur origine démontre, toutefois, le caractère inapproprié du terme "concours", qui signifie aide, assistance et revêt un sens voisin du terme "subvention" alors même que les concours de l'Etat sont, dans leur grande majorité, des compensations.

Compensation, par exemple, de la perte subie par les collectivités du fait de la suppression d'un impôt local ou de la diminution de l'assiette de celui-ci : c'est le cas de la dotation globale de fonctionnement, dont l'origine remonte à la disparition de la taxe locale sur le chiffre d'affaires et des compensations d'allègements d'impôts directs.

Compensation, également, de transferts de charges liés à des transferts de compétences : telle est la genèse de la dotation générale de décentralisation.

Compensation, enfin, du coût pour les collectivités locales de la taxe sur la valeur ajoutée qu'elles acquittent, au profit de l'Etat, sur leurs dépenses d'équipement, par le biais du fonds de la compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.

Le mot "concours" ne trouve donc à s'appliquer réellement qu'aux subventions spécifiques et à la dotation globale d'équipement, qui n'est autre que la somme de subventions spécifiques globalisées.

Cette précision étant apportée, on constatera les évolutions des différents concours de l'Etat dans le tableau ci-après :

((en milliards de francs))

	1990 (1)	1991 (prévisions)	Evolution
Subventions spécifiques (tous ministères)			
. Fonctionnement	4,079	3,729	- 5,58 %
. Equipement (AP)	3,181	3,441	+ 8,17 %
. Comptes spéciaux du Trésor	1,091	1,106	+ 1,37 %
Dotations de fonctionnement			
. Dotation globale de fonctionnement	82,151	88,322	+ 7,51 %
. Dotation spéciale instituteurs	3,226	3,304	+ 2,42 %
. Subvention au FNPTP	0,796	0,847	+ 6,41 %
Dotations d'équipement			
. Fonds pour la compensation de la TVA	15,073	17,350	+ 15,11 %
. Dotation globale d'équipement (AP)	5,121	5,403	+ 5,5 %
. Amendes de police	0,700	0,850	+ 21,43 %
Compensation des transferts de compétences			
. Dotation générale de décentralisation	12,890	13,691	+ 6,21 %
. Dotation formation professionnelle	2,461	2,690	+ 9,31 %
. Dotation régionale d'équipement scolaire (AP)	2,438	2,572	+ 5,5 %
. Dotation départementale d'équipement des collèges (AP)	1,206	1,273	+ 5,5 %
. Fiscalité transférée (prévisions)	36,800	38,790	+ 5,41 %
Compensation des allègements d'impôts locaux			
. Dotation de compensation de la taxe professionnelle	21,786	23,426	+ 7,53 %
. Contrepartie de l'exonération de taxe foncière	2,604	2,102	- 19,28 %
. Compensation de dégrèvements législatifs	16,540	19,590	+ 18,44 %
Total hors fiscalité transférée et compensation des allègements d'impôts	134,415	138,25	+ 2,85 %
Total hors fiscalité transférée	171,215	183,37	+ 7,10 %
TOTAL GENERAL	212,145	228,488	+ 7,70 %

(1) Hors régularisations intervenues en cours d'année.

(2) Hors provision sur le reversement de l'écêtement des départements surfiscalisés.

Ces évolutions appellent les observations suivantes :

La dotation globale de fonctionnement a été calculée conformément au paragraphe VI de l'article 47 de la loi de finances pour 1990 en tenant compte du montant réel de la D.G.F. de l'exercice 1989, y compris la régularisation intervenue avant le 31 juillet 1990, le coefficient normal de progression de la D.G.F., calculé à partir de la somme du taux prévisionnel de hausse des prix pour 1991 (3,5 %) et de la moitié de la progression attendue du PIB en volume (1,39 %), s'élève à 4,15 %.

Ce coefficient est ensuite appliqué au montant de la D.G.F. 1990, majoré de la régularisation sur la D.G.F. 1989, ce qui aboutit à un taux final de progression de 7,51 %, sensiblement plus élevé que celui qui aurait résulté de l'application du dispositif normal sans correctif, soit 4,15 %.

Le niveau relativement élevé du taux de progression global des concours de l'Etat (+ 5,98 %) est soutenu par le niveau de progression de la D.G.F. ainsi que par l'augmentation des compensations d'allègements d'impôts locaux décidés par l'Etat, due elle-même aux nouveaux dégrèvements de taxe d'habitation et de taxe professionnelle.

Le taux de progression des crédits du fonds de compensation pour la TVA (+ 15,11 %) consécutif à la forte progression des investissements des collectivités locales en 1988 ne traduit pas une charge supplémentaire de l'Etat, puisque le montant de ce fonds est lié au montant de la TVA acquittée par les collectivités locales, constitutive d'une recette pour l'Etat.

Le taux d'évolution de l'ensemble des concours de l'Etat (+ 7,5 %) est plus rapide que celui des recettes fiscales nettes de l'Etat (+ 5,22 %). La progression de ces dernières est toutefois nettement supérieure à l'évolution des concours hors allègements d'impôts locaux et fiscalité transférée, qui augmenteront de 2,85 % en 1991.

B. LES DOTATIONS DE FONCTIONNEMENT

1. La poursuite de l'entrée en vigueur du nouveau mode d'indexation de la D.G.F.

La réforme du mode d'indexation de la D.G.F. résultant de l'article 6 de la loi de finances pour 1990 a fait l'objet d'un large débat l'année dernière sur lequel votre rapporteur souhaiterait revenir sans toutefois le relancer.

a) Rappel de l'ancien dispositif d'indexation

Le montant de la D.G.F. était, aux termes de la loi du 3 janvier 12979, fixé par application d'un taux de prélèvement au produit prévisionnel de TVA nette pour l'exercice considéré.

Ce taux de prélèvement était, en outre, pour chaque exercice, ajusté pour tenir compte d'éventuelles modifications, en hausse ou en baisse, des taux de TVA, afin de garantir aux collectivités locales une ressource indexée sur la TVA calculée à taux constants de 1979 ; toute baisse des taux de TVA (ou tout reclassement de produit à un taux inférieur) se traduisait donc par une augmentation de la quotité du prélèvement et, réciproquement, toute hausse des taux (ou tout reclassement de produit à un taux supérieur) implique une diminution de cette quotité.

En outre une régularisation devait être effectuée au plus tard le 31 juillet de l'exercice suivant, en fonction :

- soit de l'évolution réelle du produit de TVA encaissé par l'Etat, si cette évolution réelle est supérieure à l'évolution prévisionnelle,

- soit de l'évolution du traitement des fonctionnaires rémunérés selon l'indice 254 de la fonction publique, si cette dernière évolution est, elle-même supérieure à celle du produit réel de TVA.

Le Gouvernement a souhaité modifier ce dispositif après avoir constaté que les abaissements de taux de TVA et les reclassements de produits décidés par le législateur, inspirés notamment par le souci d'harmonisation des fiscalités indirectes dans

la Communauté européenne entraînerait une évolution divergente de la D.G.F. et de la TVA effectivement encaissée par l'Etat.

b) L'article 47 de la loi de finances pour 1990

Les trois dotations évolueront désormais en fonction d'un indice "composite" associant la moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation des ménages et une fraction du taux de croissance du produit intérieur brut (P.I.B.) en volume, sous réserve que celui-ci soit positif.

• Une période transitoire d'entrée en application du dispositif est prévue sur trois ans à compter du 1er janvier 1990.

- En 1990, la D.G.F. évolue seulement sur la base du taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages pour 1990, soit 2,5 %

Il est prévu une régularisation avant le 31 juillet 1991 au cas où le montant réel de la D.G.F. de l'exercice 1989 auquel est appliqué le taux d'évolution définitif de la moyenne annuelle des prix à la consommation des ménages pour 1990 est supérieur au montant prévisionnel de la D.G.F. de l'exercice 1989.

- En 1991, l'indice est égal à la somme du taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages et de la moitié du taux d'évolution du P.I.B. en volume.

Cet indice est appliqué à la dotation de l'année en cours (1990) en tenant compte du montant réel de la D.G.F. de l'exercice 1989, y compris la régularisation intervenue avant le 31 juillet 1990.

- En 1992, l'indice sera la somme de l'évolution des prix à la consommation et des deux tiers du taux d'évolution du P.I.B. en volume.

• Le dispositif comporte en principe quatre garanties.

- Tout d'abord, les collectivités locales continueront de bénéficier d'une régularisation avant le 31 juillet de chaque année en fonction de l'indice réel de la moyenne annuelle des prix à la consommation des ménages.

- Ensuite, le calcul de la dotation prévisionnelle inscrite en projet de loi de finances doit tenir compte du montant de la régularisation opérée au titre de l'année précédente.

- Par ailleurs, la régularisation au titre d'un exercice ne peut entraîner une réduction de la D.G.F. initialement prévue.

- Enfin, la D.G.F. doit évoluer au minimum chaque année comme la valeur annuelle du traitement des fonctionnaires afférent à l'indice 100 majoré. On remarquera que cet indice évolue moins vite que l'ensemble des crédits consacrés aux dépenses de personnel du budget de l'Etat.

c) Le calcul de la D.G.F. pour 1991

La D.G.F. pour 1991, aux termes du paragraphe II de l'article 47 de la loi de finances pour 1990, doit évoluer en tenant compte du montant réel de la D.G.F. pour 1989.

Celui-ci est égal à la somme du montant prévisionnel ouvert en loi de finances pour 1989, soit 80,14 milliards de francs et de la régularisation arrêtée avant le 31 juillet 1990, soit 2,58 milliards de francs.

Le montant réel de la D.G.F. pour 1989, soit 82,73 milliards de francs, doit ensuite être multiplié par l'indice prévisionnel d'évolution de la D.G.F. en 1990, soit 2,5 %, pour connaître le montant de la D.G.F. prévisionnelle pour 1990 révisée.

A cette D.G.F. prévisionnelle révisée qui s'élève à 84,2 milliards de francs est appliqué l'indice prévisionnel d'évolution de la D.G.F. pour 1991 qui correspond à la somme de l'inflation prévisionnelle, soit 2,8 %, et à la moitié du taux d'évolution prévu du PIB en volume, soit 1,35 %

Au total, la D.G.F. prévisionnelle pour 1991 s'élève à 88,32 milliards de francs sur la base d'un indice d'évolution de 4,15 %. Ce montant rapporté aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 1990 fait apparaître un taux de progression de 7,51 %.

d) Les limites du dispositif actuel

Le montant de la D.G.F. au cours des dernières années a évolué comme suit :

(en millions de francs)

Année	Montant (LFI)	Régularisation	Taux de régularisation	DGF après régularisation	
				Montant	Taux de croissance
1979	32.708	533	4,7	34.261	---
1980	37.966	1.046	2,75	39.012	+ 13,87 %
1981	45.022	--	--	45.022	+ 15,40 %
1982	51.966	--	--	51.966	+ 15,42 %
1983	56.560	90	0,15	56.560	+ 9,1 %
1984	60.477	298	0,49	60.775	+ 7,28 %
1985	63.610	827	1,3	64.437	+ 6,03 %
1986	66.589	667	1,00	67.256	+ 4,37 %
1987	70.025	2.075	2,96	72.100	+ 7,23 %
1988	73.338	3.876	5,28	77.214	+ 7,09 %
1989	80.147	2.587	3,22	82.734	+ 7,15 %
1990	82.150	3.396	4,14	85.546	+ 3,4 %
1991	88.322	--	--		

Si l'on examine le montant de D.G.F. versé au cours d'une année, compte tenu de la loi de finances initiale et de la régularisation versée au titre de l'année précédente, l'évolution est la suivante :

Année	Montant LFI	Régularisation sur l'année antérieure	D.G.F. perçue au cours de l'année	
			Montant	Taux de croissance
1980	37.966	533	38.499	
1981	45.022	1.046	46.068	- 19,66 %
1982	51.966	-	51.966	+ 12,80 %
1983	56.560	-	56.560	+ 8,84 %
1984	60.477	90	60.567	+ 7,08 %
1985	63.610	298	63.908	+ 5,49 %
1986	66.589	827	67.416	
1987	70.025	667	70.693	+ 4,86 %
1988	73.338	2.075	75.414	+ 6,68 %
1989	80.147	3.876	84.023	+ 11,42 %
1990	82.150	3.206 (1)	85.356	+ 1,59 %
1991	88.322	-		

(1) la régularisation sur les DGF 89 a fait l'objet d'un acompte de 4 % sur les budgets primitifs pour 1990

Le nouveau dispositif malgré l'acompte de 4 % dont l'inscription a été autorisée sur les budgets primitifs des collectivités locales, entraîne globalement une baisse assez sensible du niveau de la D.G.F. prise en compte au cours d'une année déterminée.

En ce qui concerne l'année 1991, la situation des collectivités relevant de la garantie de progression minimale n'est pas très satisfaisante.

On rappellera que pour les communes l'attribution des trois dotations doit progresser d'une année sur l'autre de 55 % au moins du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la D.G.F.

Le taux de progression minimale par rapport au montant total de D.G.F. sera de 4,13 % (55 % de 7,51 %).

Or, en 1990, les communes bénéficiant de la garantie de progression minimale étaient assurées de pouvoir inscrire un montant de D.G.F. dans leur budget primitif de 1990 en progression de 5,37 % par rapport aux attributions de D.G.F. de 1989.

Dans la mesure où l'inscription au début de l'exercice d'une fraction de la régularisation à venir sur la D.G.F. de 1990 n'a pas été autorisée à ce jour, les communes à la garantie de progression minimale verront leur D.G.F. évoluer moins vite en 1991 qu'en 1990, la progression passant de + 5,37 % à 4,12 %.

e) La répartition de la D.G.F. en 1991

Les modalités de répartition de la DGF en 1990 ne sont pas encore connues. En effet, les critères de répartition de la loi du 29 novembre 1985 n'interviennent qu'après prélèvement des sommes nécessaires au financement du minimum garanti de progression auquel toute commune a droit, soit 55 % du taux d'évolution de la masse globale.

Il est toutefois possible d'indiquer que la dotation de référence, c'est-à-dire la fraction de la DGF répartie en fonction des attributions perçues par chaque commune en 1985 ne sera plus versée en 1991 puisque le dispositif de transition est arrivé à son terme.

Déduction faite des sommes correspondant à la garantie de progression minimale et aux concours particuliers attribués aux communes à caractère touristique, la répartition de la D.G.F. sera effectuée :

- à concurrence de 40 % en fonction de la population,
- à hauteur de 30 % en fonction de l'insuffisance de potentiel fiscal et de l'effort fiscal,
- à raison de 7,5 % en fonction de l'insuffisance du revenu imposable par habitant,
- pour le solde, soit 22,5 %, en fonction de critères physiques (longueur de la voirie, nombre d'élèves de l'enseignement élémentaire et pré-élémentaire et nombre de logements sociaux).

2. La dotation spéciale instituteurs

La dotation spéciale instituteurs évolue en principe comme la dotation globale de fonctionnement ; son taux d'augmentation pour 1991 devrait donc s'élever, en théorie, à 7,51 % .

Or, pendant trois ans à compter du 1er septembre 1990, les instituteurs seront intégrés dans le corps de professeurs des écoles, comparable du fait de son classement en catégorie A, de son niveau de recrutement et des bornes indiciaires au corps des professeurs certifiés ou à celui des professeurs de lycée professionnel du second grade.

Or, les corps enseignants du second degré ne bénéficie pas d'un droit au logement ou d'une indemnité représentative de logement.

Compte tenu du changement de statut des instituteurs et de l'intégration de ces derniers dans le corps des professeurs des écoles, le paragraphe II de l'article 31 de la loi n° 90-587 du 4 juillet 1990, complétant le paragraphe I de la loi du 29 novembre 1985, a prévu un abattement de la DSI en loi de finances initiale, correspondant au nombre prévisionnel d'instituteurs ayants-droit dont les emplois sont transformés en emplois de professeurs des écoles.

Il est prévu également de régulariser la diminution prévisionnelle avant le 31 juillet de l'année suivante en fonction de l'effectif réel des personnels sortis du corps des instituteurs et de leurs droits au logement au regard de la dotation spéciale.

Afin que ces instituteurs ne constatent pas une diminution de leurs revenus lors du passage de l'ancien statut dans le nouveau, il est prévu de leur verser une indemnité différentielle entre le montant de la nouvelle rémunération statutaire et le montant de leur rémunération antérieure majorée de l'indemnité représentative de logement. Cette indemnité différentielle est prise en charge directement sur le budget du ministère de l'Education nationale.

Dans ces conditions, le montant de la dotation spéciale instituteurs doit prendre en compte, dès le projet de loi de finances pour 1991, la sortie de 9.840 instituteurs du dispositif de la DSI à compter du 1er septembre 1990. Il en résulte un abattement de 163,018 millions de francs sur la dotation spéciale instituteurs qui augmente de 2,42 % seulement pour atteindre 3,304 milliards de francs en 1991.

C. LES CONCOURS D'EQUIPEMENT

Les concours d'équipement sont, outre les subventions spécifiques maintenues aux budgets des différents ministères, la dotation globale d'équipement, le fonds pour la compensation de la taxe sur la valeur ajoutée, la dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation départementale d'équipement des collèges. Ces deux dernières dotations, qui relèvent de la compensation financière des transferts de compétences, seront étudiées ci-dessous II.

1. La dotation globale d'équipement

a) Evolution des crédits

• Les crédits destinés à la dotation globale d'équipement s'établiraient comme suit, aux termes du projet de budget :

(en millions de francs)

	1990	1991	Evolution
. DGE des communes			
- 1ère part			
. AP	2.058	2.166	+ 5,25 %
. CP	1.934	2.005	+ 3,67 %
- 2ème part			
. AP	1.020	1.082	+ 6,08 %
. CP	910	997	+ 9,56 %
Total			
. AP	3.078	3.248	+ 5,52 %
. CP	2.845	3.002	+ 5,52 %
. DGE des départements			
- 1ère part			
. AP	1.194	1.255	+ 5,11 %
. CP	1.145	1.208	+ 5,5 %
- 2ème part			
. AP	848	899	+ 6,01 %
. CP	813	861	+ 5,90 %
Total			
. AP	2.042	2.155	+ 5,53 %
. CP	1.958	2.069	+ 5,62 %
TOTAL AP	5.120	5.403	+ 5,53 %
TOTAL CP	4.803	5.071	+ 5,58 %

a) L'évolution divergente des autorisations de programme et des crédits de paiement

Votre rapporteur ne peut que reprendre les critiques émises l'année dernière sur ce point.

En particulier, le rattrapage observé sur les crédits de paiement de la 2^e part des communes en baisse de 8,8 % en 1990 et en hausse de 9,56 % en 1991 masque en partie le problème que peut poser le report de crédits de paiement assorti d'annulation éventuelle.

Si le Gouvernement a tout latitude pour inscrire au budget les crédits de paiement, afférents aux autorisations de programme correspondantes, lors des trois exercices qui suivent l'ouverture de ces autorisations, il faut éviter le maintien d'un décalage durable entre autorisations de programme et crédits de paiement qui fait courir à

long terme le risque d'apparition d'un taux de non couverture des autorisations de programme.

c) La répartition de la D.G.E.

Il convient de rappeler que la D.G.E. des communes comporte deux parts, l'une destinée aux communes et groupements de communes dont la population est supérieure à 2.000 habitants et l'autre ouverte aux communes et aux groupements de moins de 2.000 habitants. Dans des conditions précises, une option peut être exercée par des communes entre 2 et 10.000 habitants en faveur de la 2ème part.

La première part comprend une fraction principale, répartie sur la base d'un taux de concours de l'Etat qui s'applique aux dépenses directes d'investissements des communes, de leurs groupements ainsi que des centres de gestion de la fonction publique territoriale. Un solde divisé en deux parties majeure, pour la première partie les attributions des communes défavorisées par application d'un taux forfaitaire de majoration à la fraction principale et, pour la seconde, augmente l'attribution de fraction principale des communautés urbaines, des districts à fiscalité propre et des autres groupements de communes.

La seconde part est répartie sous forme de subventions attribuées par le préfet de département suivant les catégories d'opérations prioritaires et les taux minima et maxima de subventions fixés par la commission d'élus locaux instituée à cet effet.

La répartition entre les deux parts suit des règles fixées par la loi du 5 janvier 1988. La première part représente donc 60 % des crédits, la seconde 40 %.

• En ce qui concerne la première part, celle-ci se caractérise par la diminution préoccupante du taux de concours.

1986	1987	1988	1989	1990
2,8 %	2,6 %	2,3 %	2,4 %	1,72 %

Le taux de concours est obtenu en divisant le montant des crédits affectés à la fraction principale de la première part par le montant estimé des dépenses d'investissement devant être réalisées au cours de l'exercice et pour lesquelles les communes ne sont pas

susceptibles de recevoir des subventions d'investissement de l'Etat non globalisables dans la dotation globale d'équipement.

La baisse du taux de concours est due au fait que le facteur d'indexation de la D.G.E. -la formation brute de capital fixe des administrations publiques- évolue moins vite que l'investissement public local et ne fait au demeurant l'objet d'aucune régularisation au vue des données réellement observées en fin de période.

Il en résulte la création de déficits d'exercice qui se reportent et se cumulent d'une année sur l'autre.

Un groupe de travail a été formé au sein du Comité des finances locales pour étudier les mesures qui seraient susceptibles de remédier à cette situation.

• Selon les informations fournies à votre rapporteur spécial, les enquêtes effectuées à propos de la mise en oeuvre du régime de la seconde part font ressortir les éléments suivants :

- en 1989, sur 18.879 opérations ayant fait l'objet d'une demande de subvention, 14.132 (soit 75 %) ont effectivement bénéficié d'une subvention, pour un total d'investissements subventionnés de 2,972 milliards de francs et pour un taux moyen national de subvention de 29,17 % ;

- on rappellera qu'en 1988, sur 20.876 opérations présentées, 15.823, soit 76 %, ont été subventionnées, représentant un montant d'investissements de 3,157 milliards de francs, soit un taux moyen national de subvention de 28,5 %.

Les crédits de subvention de la deuxième part représentent donc un apport non négligeable pour les investissements réalisés par les petites communes.

Toutefois, il convient d'observer que le niveau élevé du taux de subvention et la proportion importante de demandes satisfaites s'expliquent par la sélection préalable, par les commissions d'élus, des catégories des projets éligibles.

• Le régime de la dotation globale d'équipement des départements n'a, par ailleurs, pas connu d'évolutions notables en 1990.

2. Le fonds de compensation pour la TVA

Les crédits du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) devraient s'élever à 17,350 milliards de francs en 1991, soit une progression de 15,11 % par rapport à 1990.

Cette évolution résulte de la très sensible progression des investissements locaux en 1989 (+ 10 % par rapport à 1988, selon les estimations aujourd'hui disponibles).

Les chiffres afférents au montant des crédits du FCTVA pour 1991 ne sont, toutefois, pas encore définitifs. Le FCTVA constitue en effet un prélèvement sur les recettes de l'Etat, dont les crédits n'ont aucun caractère limitatif et évoluent en fonction de l'assiette des droits à remboursement de la TVA. Le décalage de deux ans qui sépare la naissance de ces droits du remboursement permet toutefois d'établir des prévisions relativement fiables, pour lesquelles les chiffres révèlent d'ailleurs, depuis 1986, une certaine tendance à la surestimation.

Evolution du FCTVA
(en milliards de francs)

	Montant initial	Résultat d'exécution	Evolution/Exercice précédent
1986	11,661	0,760	--
1987	12,524	0,075	+ 7,4 %
1988	13,334	0,294	+ 6,4 %
1989	13,707	0,322	+ 2,7 %
1990	15,073	--	+ 9,9 %
1991	17,350		+ 15,11 %

Les attributions du FCTVA devraient ainsi constituer une ressource d'investissement non négligeable pour les collectivités locales en 1990.

II. LE FINANCEMENT DES TRANSFERTS DE COMPETENCES

On examinera l'évolution des transferts de charges compensées (A) avant le cas des transferts induits par le R.M.I. (B).

Les flux financiers afférents aux compétences transférées s'élèveront à environ 50 milliards de francs en 1989, dont 16,4 milliards au titre de la dotation générale de décentralisation (budgets de l'Intérieur pour 13,7 milliards de francs et du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle pour 2,7 milliards de francs), 3,85 milliards de francs au titre des dotations d'équipement scolaire et 38,8 milliards selon les prévisions, pour le produit des divers impôts transférés

A. LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPETENCES

1. La dotation générale de décentralisation

a) Evolution de la DGD

• Les crédits de la dotation générale de décentralisation s'établiraient, en 1991, à 13,691 milliards de francs, contre 12,890 milliards en 1989, soit une progression de + 6,21 %, soit un taux en léger retrait par rapport à la progression de la DGF. .

Cette diminution est due aux ajustements et régularisations dont fait l'objet la D.G.D. avant inscription en crédit budgétaire.

- **L'actualisation s'effectue bien initialement au taux de 7,51 %.** La D.G.D., en vertu de l'article 98 de la loi du 7 janvier 1983, évolue en effet chaque année comme la dotation globale de fonctionnement.

L'article 47 de la loi de finances pour 1990 conduit pour 1991 à un taux de progression de la D.G.F. de 7,51 %. Ce taux est donc également appliqué au montant de D.G.D. figurant dans le budget voté de 1990, soit 12,890 milliards de francs (abstraction faite de la provision d'un milliard de francs, inscrite chaque année en anticipation du reversement de l'écrêtement des départements surfiscalisés).

- **Au titre des ajustements, deux principaux mouvements de crédits peuvent être relevés.**

La contrepartie de la prise en charge des frais de fonctionnement (en personnel) des préfectures implique un prélèvement net de 134 millions de francs, solde des prises en charge prévues pour 1991 (prélèvement de 183 millions) et de la régularisation au titre de l'exercice 1989 (abondement de 49 millions).

- **Par ailleurs, la contrepartie de la prise en charge des services extérieurs de l'Etat, qui obéit aux mécanismes de la loi du 11 octobre 1985 et résulte de la partition des directions départementales des affaires sanitaires et sociales, de l'administration préfectorale des départements d'outre-mer et des délégations à la formation professionnelle, occasionne de multiples ajustements positifs et négatifs qui, au total, se traduisent par un prélèvement de 20 millions de francs sur la dotation générale de décentralisation. Ces derniers se traduisent par un prélèvement de 38 millions de francs, montant diminué des régularisations pour un montant total de 1,68 million de francs au titre de lois portant transfert de compétences.**

- **La provision de un milliard de francs au titre des départements surfiscalisés, enfin, figure pour la quatrième année consécutive au projet de budget. Cette mesure, d'une grande utilité, vise à permettre d'effectuer dans de bonnes conditions le paiement des attributions de dotation générale de décentralisation.**

Le montant total de ces paiements n'est pas, en effet, égal au montant des crédits figurant dans le projet de budget, mais

comprend en outre les sommes reversées par certains départements, dits "surfiscalisés", au titre de l'écrêtement.

Cet écrêtement correspond au surcroît de ressources transférées en compensation de transferts de charges, lorsqu'un tel surcroît a pu être constaté l'année suivant le transfert.

Le montant de cet écrêtement a été déterminé une fois pour toutes, sous réserve d'une indexation sur le taux d'évolution de la dotation générale de décentralisation.

Or, le produit de l'écrêtement (qui concerne quatorze départements et représente 2,174 milliards de francs en 1990), n'est recouvré qu'à l'issue de l'exercice, voire au début de l'exercice suivant.

Comme ce produit est nécessaire pour le paiement de l'intégralité des attributions de DGD, celles-ci n'étaient, par le passé, soldées qu'au début de l'exercice suivant.

L'inscription au budget d'une provision d'un milliard de francs (dont le coût n'est pas, en réalité, supporté par l'Etat) permet de résoudre en grande partie ces difficultés.

b) La répartition de la DGD en 1991

Outre la fraction des crédits inscrite au budget du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, qui est destinée aux régions, en compensation des charges issues des transferts de compétences en matière de formation professionnelle et d'apprentissage et dont le montant, en progression de 9,31 %, atteindra 2,690 milliards de francs, les collectivités locales recevront en 1991 13,691 milliards de francs au titre de la dotation générale de décentralisation.

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

- inscriptions initiales de crédits, correspondant à la compensation de chacune des charges transférées,
- prélèvements résultant de l'application de la loi du 11 octobre 1985 sur la prise en charge des frais de fonctionnement des préfetures,
- ouvertures complémentaires aux inscriptions initiales, après perception du produit de l'écrêtement des

départements surfiscalisés ; ces ouvertures interviennent avec le collectif de fin d'année.

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

L'évolution des crédits intégrés dans la dotation générale de décentralisation sera, pour chaque compétence et chaque niveau de collectivités, la suivante en 1991.

• La ventilation de la D.G.D. s'effectuerait comme suit, en application de ces principes :

- Pour les départements

(en millions de francs)

Compétences	1990	1991
Mesures positives		
- Fonctionnement de l'enseignement public	1.424,50	1.531,51
- Action sociale et santé	8.109,22	8.719,71
- Fonctionnement des ports maritimes de commerce et de pêche	11,12	11,96
- Concours particulier "Ports maritimes de commerce et de pêche-investissement"	35,66	38,34
- Travaux d'aménagement destinés aux cultures marines		
- Transports scolaires	6,74	7,25
- Dépenses de fonctionnement des établissements privés sous contrat	3.563,69	3.831,41
- Bibliothèques centrales de prêts	505,55	543,53
- Remboursement de la TVA sur les équipements des préfectures	188,41	202,56
- Remboursement de la TVA sur les équipements des DDASS	79,82	85,81
Total mesures positives	11,10	11,93
Prélèvements		
- Prise en charge par l'Etat des crédits de fonctionnement et d'équipement des préfectures et sous-préfectures	- 1.910,09	2.053,46
- Prise en charge par l'Etat de la rémunération des personnels non titulaires des DDE (loi du 19 août 1986)	- 1.862,88	2.002,83
- Prise en charge par l'Etat des compléments de rémunération versés aux agents de l'Etat par les départements et les régions	- 78,65	- 84,56
- Solde "personnels préfectures" (titre premier de la loi du 11 octobre 1985)	- 851,39	- 408,5
- Prise en charge par l'Etat des crédits de fonctionnement et d'équipement des DDASS	- 379,96	- 408,45
- Solde "personnels DDASS" (titre premier de la loi du 11 octobre 1985)	- 39,13	- 78,26
Total prélèvements	- 5.122,07	5.676,12

- Pour les communes

(en millions de francs)

	1990	1991
- Bureaux municipaux d'hygiène	356,020	382,77
- Documents d'urbanisme	72,287	77,52
- Primes d'assurance (autorisations d'utilisation du sol)	17,010	18,67
- Concours particulier "bibliothèques municipales"	261,476	281,12
- Transports scolaires	344,290	370,15
TOTAL	1.051,086	1.130,430

- Pour les régions

(en millions de francs)

Compétences	1990	1991
- Fonctionnement de l'enseignement public	2.315,319	2.489,25
- Aides à la flotte de pêche côtière	15,529	16,70
- Aides aux entreprises de cultures marines	15,805	17,00
- Dépenses de fonctionnement des établissements privés sous contrat	531,472	571,40
- Concours particulier pour le développement culturel des régions d'outre-mer	8,504	9,14
- Ports fluviaux et voies navigables	14,589	15,685
- Remboursement TVA équipement préfectures	0,520	0,559
- Prise en charge par les régions des personnels départementaux mis à leur disposition	12,419	13,352
Solde prévisionnel des délégations à la formation professionnelle		3.134,09

- Pour la région Corse, enfin

(en millions de francs)

Compétences	1990	1991
- Education	62,569	67,27
- Culture	4,793	5,153
- Environnement	2,231	2,399
- Transports	40,669	43,724
- Supervignette	0,753	0,810
TOTAL	111,017	119,36

2. La fiscalité transférée

• La compensation de certains transferts de compétences s'est opérée par le biais de transferts de ressources fiscales. Ont ainsi été transférés aux départements les droits d'enregistrement et de publicité foncière sur les immeubles d'habitation et la taxe différentielle sur les véhicules à moteur (vignette), les régions recevant, pour leur part, la taxe sur les cartes grises.

Le rendement de ces impôts a évolué comme suit, en 1989 et en 1990 :

(en millions de francs)

	1989 (constatations)	1990 (Prévisions)	Evolution
- Vignette	11,17	11,73	+ 5,01 %
- Droits de mutation	18,76	19,63	+ 4,64 %
- Cartes grises	4,69	5,44	+ 15,99 %
TOTAL	34,62	36,90	+ 6,59 %

3. La compensation des charges d'équipement scolaire

• En 1986, les départements sont devenus compétents au titre des dépenses de fonctionnement courant et d'équipement afférentes aux collèges ; à la même date, les régions sont devenues compétentes au titre du fonctionnement courant et de l'équipement des lycées.

Les charges supplémentaires ainsi créées ont fait l'objet d'une compensation, transitant par la dotation générale de décentralisation pour les dépenses de fonctionnement courant et imputée sur deux dotations spécifiques pour l'équipement : la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC).

Ces deux dotations évoluent, en autorisations de programme, comme la formation brute de capital fixe des administrations publiques, soit + 5,5 % en 1991.

En 1991, la DRES s'élèvera à 2,572 milliards de francs en autorisations de programme et à 2,461 milliards de francs en crédits de paiement, la DDEC se montant, pour sa part, à 1,272 milliard de francs en autorisations de programme et à 1,217 milliard de francs en crédits de paiement.

B. Le problème des transferts de charge non compensés : le cas du R.M.I.

La loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion a entraîné deux sortes de problèmes financiers pour les départements :

- la gestion des crédits pour le financement des actions nouvelles d'insertion,

- la prise en charge des cotisations d'assurance personnelle.

On rappellera que le dispositif du R.M.I. prévoit schématiquement deux actions :

- le versement d'une allocation R.M.I. égale à la différence entre le montant du revenu minimum défini par arrêté et les ressources du titulaire. Cette allocation est prise en charge par l'Etat ;

- l'engagement du titulaire du R.M.I. de participer aux actions ou activités nécessaires à sa réinsertion sociale. Le financement des actions nouvelles d'insertion est à la charge du département.

Pour faire face aux dépenses afférentes liées aux activités d'insertion et aux charges de structure correspondantes, le département est tenu d'inscrire chaque année dans un chapitre individualisé de son budget un crédit égal au moins à 20 % des sommes effectivement versées, au cours de l'exercice précédent, par l'Etat dans le département au titre de l'allocation R.M.I.

1. Le problème de la sous-consommation des crédits destinés à l'insertion

L'article 42 de la loi du 1er décembre 1988 précitée prévoit que le montant des crédits d'insertion constaté au compte administratif, n'ayant pas fait l'objet d'un engagement de dépenses dans le cadre légal des conventions d'insertion, doit être intégralement reporté sur les crédits de l'année suivante.

En l'absence de report, le préfet peut user de la procédure d'inscription d'office de crédits prévue par la loi du 2 mars 1982.

Or la mise en oeuvre des contrats d'insertion s'est avérée plus difficile que prévu. En pratique, l'octroi de l'allocation différentielle paraît de plus en plus disjoint de l'engagement d'insertion qui devait le conditionner.

Or, en mai 1990, on estime à 30 % seulement le taux des bénéficiaires de l'allocation R.M.I. qui ont signé un contrat avec la commission locale d'insertion.

Le dysfonctionnement du volet "insertion" du dispositif, dont à l'évidence les départements ne peuvent être tenus pour seuls responsables, conduisent à une sous-consommation des crédits d'insertion.

Selon les données fournies à votre rapporteur dans le questionnaire budgétaire collectivités locales pour 1989 :

- 22 départements, soit près du quart, ont consommé seulement entre 0,5 et 10 % des crédits obligatoires ;

- plus grave, 72 départements ont consommé seulement la moitié, ou moins de la moitié, des crédits affectés à l'insertion.

2. Le supplément de prise en charge des cotisations d'assurance personnelle à la sécurité sociale

Il convient de rappeler que la loi n° 78-2 du 2 janvier 1978 relative à la généralisation de la sécurité sociale a institué l'assurance personnelle, ouverte à l'ensemble de ceux qui ne peuvent bénéficier des prestations d'un régime obligatoire d'affiliation.

La cotisation d'assurance personnelle est prise en charge par l'aide sociale en cas d'insuffisance des ressources de l'intéressé tenant notamment à l'incapacité de se livrer à une activité professionnelle rémunératrice.

Le coût de cette mesure sociale incombait à l'Etat jusqu'au 1er janvier 1987. A compter de cette date, la prise en charge des dégrèvements de cotisation a été confiée au département, par l'article 37 de la loi n° 86-824 du 11 juillet 1986 portant loi de finances rectificative pour 1986.

Les crédits d'Etat initialement affectés à l'assurance personnelle ont été transférés au département par le biais de la dotation générale de décentralisation (D.G.F.).

Or l'article 45 de la loi sur le R.M.I. prévoit que les personnes auxquelles est reconnu le droit au versement de l'allocation de revenu minimum sont obligatoirement affiliées au régime de l'assurance personnelle, dès lors qu'elles n'ont pas droit à un titre quelconque aux prestations obligatoires d'un régime d'assurance maladie et maternité.

Le dispositif R.M.I. a servi de révélateur en faisant apparaître qu'un nombre important de personnes ne bénéficiait pas d'une couverture d'assurance maladie.

La progression des affiliés à l'assurance personnelle à la charge des départements a été "explosive".

Entre le 31.12.1988 et le 31.12.1989, les effectifs sont passés de 85.141 personnes à 165.552 soit une hausse de 64 %.

La provision de D.G.D. destinée à couvrir les frais d'assurance personnelle n'a pas évolué dans les mêmes proportions.

Evolution de la part de la D.G.D. correspondant aux charges de cotisations
d'assurance personnelle

	en millions de francs	Evolution par année
1987 PLF transfert d'un crédit	469.572	
1988 ajustement	+ 50,000	+ 10,65 %
1989 ajustement	+ 66,000	+ 12,70 %
1990 ajustement	+ 1,915	+ 0,33 %
1991 ajustement	+ 1,209	+ 0,21 %

III. LA COMPENSATION D'EXONERATIONS D'IMPOTS LOCAUX

Le régime spécial des subventions pour compensation des exonérations de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties appelle cette année des commentaires particuliers de la part de votre rapporteur.

On rappellera au préalable qu'il résulte de l'arrêté du 24 floréal an VII, que les dégrèvements de toute nature sont supportés par le Trésor lorsqu'il s'agit d'impôts et taxes donnant lieu au prélèvement pour frais de non-valeurs au profit de l'Etat. Toute extension de dégrèvements se traduit donc par une perte de ressources automatiquement compensée par l'Etat.

Il n'en est pas de même en ce qui concerne les exonérations et les abattements d'assiette qui demeurent en principe à la charge de la collectivité locale.

Une exception existe toutefois pour certaines exonérations en matière de taxe foncière qui donne lieu au versement d'une subvention compensatrice par le ministère de l'intérieur.

La modification envisagée des règles de remboursement pourrait entraîner une baisse de niveau de la subvention en 1991.

A. LE FONCIER BATI

Les constructions nouvelles, reconstructions et additions de constructions sont exonérées de la taxe sur le foncier bâti pendant les deux années qui suivent l'achèvement des travaux.

Par ailleurs, il existe des exonérations de longue durée pour les immeubles affectés à l'habitation principale achevés avant le 1er janvier 1973 et pour les logements sociaux achevés après le 30 décembre 1972.

Les pertes de recettes que subissent les communes et les groupements de communes à fiscalité propre, du fait des exonérations temporaires dont bénéficient les constructions nouvelles au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties, sont compensées par une subvention versée par l'Etat. Les départements ne bénéficient pas de cette compensation.

Actuellement, la contrepartie de l'exonération de taxe foncière est versée dans des conditions restrictives aux communes et à leurs groupements.

Toutes les communes et tous les groupements à fiscalité propre n'en bénéficient pas puisque pour être compensée, la perte de recettes doit être supérieure à 10 % du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

La compensation n'est pas intégrale : la contrepartie versée par l'Etat est égale à la perte de recettes diminuée de 10 % du produit de la taxe.

Ces deux conditions correspondent donc à un "ticket modérateur" égal à 10 %, non du montant des exonérations immobilières, mais de 10 % du produit voté de la taxe foncière sur les propriétés bâties dans son entier.

Par ailleurs, le versement n'est pas immédiat : la compensation due aux communes et à leurs groupements est versée avec un décalage d'un an.

Le Gouvernement envisage une modification du régime de versement qui conduirait à augmenter le seuil au-delà des 10 % actuellement pris en compte.

Cette mesure, qui toucherait particulièrement les communes petites ou moyennes, entraînerait une diminution des crédits du chapitre 41-51 article 50 qui passeraient de 2,6 milliards de francs en 1990 à 2,1 milliards de francs en 1991.

Toutefois, cette baisse est due également à l'effet mécanique de la fin de la période d'exonération de longue durée pour certains immeubles.

B. LE FONCIER NON BATI

L'article 16 de la loi de finances n° 87-1060 du 30 décembre 1987 portant loi de finances pour 1988 a institué, au profit des seules communes, une compensation intégrale des pertes de recettes résultant de l'exonération de la taxe foncière accordée, en application de l'article 1395 du Code général des impôts, aux terrains ensemencés, plantés ou replantés en bois après le 31 décembre 1987.

La subvention, qui a été pour la première fois versée en 1990, concernera les terrains boisés ou reboisés en 1988 et 1989.

Compte tenu de l'évolution en volume des bois exonérés et, d'autre part, du taux moyen communal relevé en 1988 dans les communes rurales (37 %), le montant de la subvention de l'Etat avait été fixée à 4 millions de francs pour 1990.

Le montant des crédits afférents au chapitre 41-51 article 80 est révisée à la baisse en 1991 et porté à 2 millions de francs.

CHAPITRE DEUX

BUDGETS LOCAUX ET FISCALITE LOCALE

I. EVOLUTION ET STRUCTURES DES BUDGETS LOCAUX

Les remarques présentées par votre rapporteur spécial lors de l'examen des projets de budget du ministère de l'intérieur sont, cette année encore, valables pour l'établissement des principales données chiffrées afférentes aux budgets locaux.

Ces remarques sont au nombre de trois :

- les données définitives, issues de la direction de la comptabilité publique, sont disponibles avec retard (les chiffres de 1988 ne sont encore qu'à l'état d'estimations) ;

- les données fournies par la Caisse des dépôts et consignations ont l'avantage d'être communiquées très tôt, avant même que l'exercice auquel elles s'appliquent ne soit achevé ; elles sont fondées sur le concept statistique "d'administrations publiques locales", qui intègre des organismes tels que les chambres de commerce ou de métiers et les agences de bassin, dont les budgets ne reposent pas sur les mêmes types de financement que ceux des collectivités locales ;

- les données élaborées par la direction générale des collectivités locales sont désormais disponibles pour l'exercice en cours, ce qui constitue une innovation très intéressante ; ces données sont établies par type de collectivités et sont donc précises ; elles ont pour seul inconvénient d'être fondées sur les budgets primitifs des collectivités et de ne pas prendre en compte les budgets supplémentaires.

A. LES GRANDES TENDANCES OBSERVABLES EN 1990 SELON LA CAISSE DES DEPOTS

Pour la note de conjoncture publiée par la Caisse des dépôts et consignations, les principales évolutions caractérisant les dépenses et les ressources des administrations publiques locales seraient les suivantes, pour 1989 et 1990 :

COMPTE SIMPLIFIÉ DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES - JUILLET 1990

(en milliards de francs courants)

RECETTES	1988 mds	89/88 en %	1989 mds	90/89 en %	1990 mds	DÉPENSES	1988 mds	89/88 en %	1989 mds	90/89 en %	1990 mds
FONCTIONNEMENT (1)	495,0	+7,2	530,7	+6,1	563,3	FONCTIONNEMENT (1)	397,5	+6,4	423,0	+5,7	447,1
Fiscalité directe (4 taxes)	156,5	+7,5	168,3	+9,6	184,5	Personnel	166,3	-6,0	176,2	+6,0	186,8
Autres produits fiscaux	101,5	+4,3	105,9	+7,9	114,3	Autres dépenses	177,1	-6,3	188,3	+5,0	197,7
Dotations de l'Etat	104,9	+10,7	116,1	+2,0	118,4	Frais financiers	54,1	-8,1	58,5	+7,0	62,6
Recettes tarifaires	132,1	+6,3	140,4	+4,1	146,1						
						EPARGNE BRUTE	97,5	+10,5	107,7	+7,9	116,2
EPARGNE BRUTE	97,5	+10,5	107,7	+7,9	116,2	Equipement	129,0	+10,9	143,1	+7,0	153,1
						Autres dépenses d'investiss.	11,7	+0,0	11,7	+2,6	12,0
Dotations de l'Etat	26,9	+5,9	28,5	+8,8	31,0	Remboursements emprunts	45,1	-0,2	45,2	+3,5	46,8
Emprunts	65,5	+0,8	66,0	-1,5	65,0	INVESTISSEMENT (2)	185,8	+7,6	200,0	+5,9	211,9
Autres recettes	3,2	+0,0	3,2	+3,1	3,3						
INVESTISSEMENT (2)	95,6	+2,2	97,7	+1,6	99,3	Variation FONDS DE ROULEMENT	7,3	-26,0	5,4	-33,3	3,6
TOTAL (1 + 2)	590,6	+6,4	628,4	+5,4	662,6	TOTAL (1 + 2)	583,3	+6,8	623,0	+5,8	659,0

1. Les recettes

• Les recettes (+ 5,4 % par rapport à 1989, contre + 2,2 % en 1989 par rapport à 1988) enregistre une diminution de la part des dotations de l'Etat en fonctionnement.

a) *S'agissant des recettes de fonctionnement, les points suivants peuvent être relevés :*

- le ralentissement des dotations de l'Etat est net.

Les collectivités locales ne bénéficient plus des effets positifs de la croissance économique directement enregistrés sur la D.G.F. et les dotations corrélées qui étaient indexées sur les recettes réelles de TVA. Le nouveau mode d'indexation sur l'inflation en 1990 entraîne un affaiblissement significatif du rythme de croissance des dotations de l'Etat qui passent de + 10,7 % en 1989 à + 2 % en 1990 pour un montant de 115 milliards de francs.

- Contrepartie du retrait visible de l'Etat sur les interventions directes, les collectivités locales ont dû accroître leurs ressources fiscales.

La fiscalité directe et les ressources fiscales transférées aux régions évoluent globalement de + 8,9 % en valeur pour atteindre 274,20 milliards de francs. Au sein de cette fiscalité les quatre taxes locales s'accroissent de + 9,6 % en valeur et de - 6,7 % en volume.

En fait, cette augmentation est due à 75 % de l'augmentation des bases, notamment des bases de taxe professionnelle qui subissent l'effet favorable de la conjoncture de 1989.

L'évolution autonome des taux explique le quart de la croissance des dépenses fiscales.

Les taux moyens ont augmenté pour toutes les catégories de collectivités et tous les impôts en particulier pour les régions qui déterminent une progression de 0,17 point des taux de la fraction régionale de la taxe d'habitation contre 0,06 point pour la part départementale et 0,03 point pour la part communale.

- Les recettes tarifaires, qui représentent 146,1 milliards de francs (26 % des ressources courantes) et sont donc supérieures aux dotations de l'Etat, augmentent de 4,1 % essentiellement du fait des hausses de rattrapage sur les prix de l'eau et de l'assainissement.

b) Pour les ressources d'équipement, trois tendances doivent être notées :

- le ralentissement de la croissance de l'autofinancement, c'est-à-dire de l'excédent de la section de fonctionnement sur la section d'investissement. Celui-ci d'un montant de 116 milliards de francs a progressé de 7,9 % en 1990 contre + 10,5 % en 1989 traduisant ainsi l'effet de la baisse des dotations de fonctionnement de l'Etat.

L'épargne brute est répartie entre le remboursement des emprunts (30 %), l'autofinancement des investissements (67 %) et la variation du fonds de roulement (3 %).

- Le maintien d'un niveau élevé des dotations d'investissement de l'Etat (31 milliards de francs avec + 8,8 %) s'explique essentiellement par l'effet mécanique de la croissance vigoureuse des dépenses d'équipements en 1988 puisque les remboursements de TVA interviennent 2 ans après le remboursement.

- Conséquence de la part accordée à l'autofinancement dans la gestion des collectivités locales mais aussi de l'incertitude sur les taux d'intérêt, la part du niveau des emprunts passe de 66 à 65 milliards de francs en 1990 en baisse de 0,8 %, en raison essentiellement de la baisse des emprunts de refinancement.

2. Les dépenses

Elles se caractérisent par la maîtrise des dépenses de fonctionnement et la réponse à un fort besoin en dépenses d'équipement.

a) La maîtrise des dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement augmentent de 5,7 % en valeur et de 2,8 % en volume en 1990.

Dans cet ensemble, les dépenses de personnel augmentent de 6 % pour atteindre 187 milliards de francs en 1990. Elles s'inscrivent dans le prolongement de la rupture de 1985 qui a fait passer les dépenses de personnel de 6 % l'an en francs constants à 2 % en moyenne par an en volume.

Les autres dépenses (198 milliards de francs) essentiellement les achats et les prestations d'aide sociale ralentissent leur progression de + 6,3 % en 1989 à + 5 % en 1991.

Enfin, les frais financiers qui représentent 14 % des dépenses avec 62,6 milliards en 1990 augmentent de 7 % en 1990 contre 8,1 % en 1989, ce qui semble résulter de la diminution des encours d'emprunt.

b) Le maintien d'un fort besoin en dépenses d'équipement

Les dépenses d'investissement des collectivités locales atteignent 165,1 milliards en hausse de 6,65 % sur l'année précédente. Les dépenses d'équipement avec 153,1 milliards de francs sont prédominantes.

La hausse est moins soutenue que l'année précédente en volume (+ 4,1 % en 1990 contre + 7,4 % en 1989) mais reste encore supérieure au taux de croissance de l'économie et doit être rapportée à la baisse sensible des dotations de fonctionnement de l'Etat.

A côté de l'investissement, le second poste des dépenses d'investissement est constitué par le remboursement d'emprunts qui augmentent de 3,5 % en 1990 pour se fixer à 46,8 milliards de francs.

B. L'EVOLUTION COMPAREE DES BUDGETS LOCAUX

La direction générale des collectivités locales présente chaque année diverses informations établies à partir des budgets primitifs des communes des départements et des régions.

Votre rapporteur souligne toutefois que les données annoncées ci-jointes ne sont pas homogènes par rapport à celles prises en compte par la Caisse des dépôts.

En particulier, les données relatives aux communes sont établies à partir d'un échantillon de 4.309 de ces collectivités, réparties sur l'ensemble des départements. L'agrégation des données comptables ne serait donc pas significative.

Par ailleurs, les crédits ont été obtenus à partir d'éléments figurant dans les budgets primitifs.

La réalisation en compte administratif peut être sensiblement différente surtout en matière d'investissements en raison de la non prise en compte des reports du budget supplémentaire.

Enfin, on observera que les taux de croissance annoncés sont calculés en volume après soustraction de l'effet prix en fonction de l'indice des prix du PIB.

1. Les budgets des communes

Evolution des budgets primitifs communaux

	en 1989	en 1990		en 1989	en 1990
Dépenses de fonctionnement	+ 6,1 %	+ 6,6 %	Recettes de fonctionnement	+ 4,6 %	+ 7,3 %
- personnel	+ 6,5 %	+ 5,9 %	- dotations de l'Etat	+ 7,51 %	+ 2,3 %
- intérêts	+ 4,5 %	+ 5,8 %	- produit 4 taxes directes	+ 4,8 %	+ 9,4 %
- transferts	+ 5,9 %	+ 6,9 %			
Dépenses d'investissement	+ 1,5 %	+ 16,4 %	Emprunts	- 3,3 %	+ 12,5 %
- équipement	+ 2,2 %	+ 15,3 %			
- remboursements de dettes	- 0,9 %	+ 14,6 %			

L'examen de ces évolutions montre que les budgets communaux se caractérisent toujours par une bonne maîtrise des dépenses de personnel même si, en fonctionnement, on assiste à une légère reprise à la hausse du coût des intérêts d'emprunts et des transferts versés.

Cela étant, l'année 1990 est marquée après une année d'élections municipales par une forte poussée des dépenses d'équipement (+ 15,9 % en 1990 contre + 2,2 % en 1989).

Ces dépenses ont dû être financées par un recours accru à la fiscalité locale (+ 9,4 % de hausse en 1990) du fait de l'affaiblissement sensible des dotations de l'Etat.

2. Les budgets primitifs départementaux

Les budgets primitifs départementaux évolueront de 8,3 % en 1991. La répartition des dépenses et des recettes est la suivante :

Evolution des budgets primitifs communaux

	en 1989	en 1990		en 1989	en 1990
Dépenses de fonctionnement dont :	+ 3,7 %	+ 5,3 %	Recettes de fonctionnement		+ 6,6 %
- personnel	+ 6,6 %	+ 6,9 %	- dotations de l'Etat	+ 7,6 %	+ 5,1 %
- intérêts	- 2,1 %	+ 0,8 %	- impôts indirects		+ 11,0 %
- transferts	+ 3,6 %	+ 4,6 %	- produit 4 taxes directes	+ 7,6 %	+ 9,5 %
- aide sociale	-	+ 5,3 %			
Dépenses d'investissement dont :	+ 13,3 %	+ 14,6 %	Recettes d'investissement		+ 16,8 %
- équipement	+ 15,7 %	+ 11,3 %	- subventions		+ 10,3 %
- remboursements de dettes	- 5,3 %	+ 13,7 %	- emprunts	+ 5,8 %	+ 18,3 %
- fonds de concours		+ 17,4 %			
- scolaire		+ 12,2 %			

Les données font surtout apparaître que les dépenses de fonctionnement des départements en 1991 (+ 5,3 % contre + 3,7 % en 1990) sont largement la résultante des effets consentis en matière d'aide sociale (+ 5,3 %) et de transferts (+ 4,6 %).

Les dépenses d'investissement (+ 14,6 % en 1990) demeurent élevées à cause notamment de l'action dans le domaine scolaire (+ 12,2 %).

Les prévisions élevées de dépenses sont financées en partie grâce à un recours accru à l'emprunt (+ 18,3 % en 1990 contre + 5,8 % en 1989) et aux revenus satisfaisants de la fiscalité indirecte transférée.

3. Les budgets primitifs régionaux

Ils devraient augmenter de + 17,8 % en 1991.

Evolution des budgets primitifs régionaux

	en 1989	en 1990		en 1989	en 1990
Dépenses de fonctionnement dont :			Recettes fiscales	+ 22,9 %	+ 18,3 %
- personnel	+ 10,1 %	+ 10,0 %	- impôts indirects	-	+ 17,2 %
- intérêts	+ 16,4 %	+ 13,8 %	. permis de conduire	-	+ 6,4 %
- scolaire	+ 0 %	+ 3,5 %	. droits de mutation	-	+ 15,2 %
		+ 7,1 %	. cartes grises	-	+ 23,1 %
Dépenses d'investissement dont :			- produits 4 taxes directes	-	+ 20,2 %
- équipement	+ 29,2 %	+ 22,4 %	Transferts reçus	+ 14,5 %	+ 10,1 %
- subventions versées	+ 45,8 %	+ 23,5 %	Emprunts	+ 35,1 %	+ 30,0 %
- remboursements de dettes	-	+ 17,1 %			
- scolaire	+ 18,1 %	+ 20,8 %			
		+ 36,4 %			

Les dépenses de fonctionnement se poursuivent au même rythme en 1990 (+ 10 %) qu'en 1989 (+ 10,1 %). L'effort d'investissement est toujours considérable (+ 22,4 %) en raison de la progression très rigoureuse des dépenses d'équipement sur les lycées (+ 36,4 %) dont l'ascension ne devrait pas se réduire en 1991.

Le recours à l'emprunt (+ 30 %) et à la fiscalité (+ 18,3 %) est toujours en forte hausse compte tenu de la faiblesse des transferts reçus (+ 10,1 % en 1990).

C. LE RECOURS A L'EMPRUNT

1. L'évolution du recours à l'emprunt

• Hors mesures de réaménagement de la dette, le recours à l'emprunt n'a cessé de diminuer ces dernières années :

Couverture des dépenses d'équipement par l'emprunt

(en milliards de francs)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
emprunts	57,6	56,8	55,2	51,9	54,2	49	45	53
équipements	87,1	92,1	100,9	106,7	121,1	133	133,1	153,1
emprunts/ équipement	66,1 %	61,7 %	54,7 %	48,6 %	44,8 %	36,8 %	33,8 %	34,6 %

Cette évolution est imputable à l'augmentation des taux d'intérêt réels, elle-même induite par la désinflation et au mouvement de banalisation des circuits de financement des collectivités locales.

Les ressources d'emprunt des collectivités locales sont quasi exclusivement affectées au financement de l'investissement. Il y a de ce fait un rapport étroit dans l'évolution de ces deux paramètres.

Depuis 1984, l'incidence du coût du crédit, les taux d'intérêt réel étant devenu fortement et durablement positifs, combinée à de nouvelles pratiques de gestion de trésorerie ont conduit à un ralentissement du recours à l'emprunt au bénéfice d'un recours accru à l'autofinancement.

Depuis 1984, l'épargne brute dépasse en volume l'emprunt. Dans cette période, l'investissement a continué de croître et se retrouve à un niveau comparable à celui des années 1976 et 1982, années de fort investissement local.

Ainsi, les emprunts ne couvrent plus que le tiers des investissements contre les deux tiers au début des années 1980.

2. Le recours à l'emprunt en 1989 et 1990

• La répartition des emprunts des collectivités locales s'est effectuée comme suit, en 1989 et 1990 (prévisions pour 1990) :

(en milliards de francs)

Prêteur	1989 (en milliards)	1989 (en part du total)	1990 (en milliards)	1990 (en part du total)
Caisse des dépôts et caisses d'épargne	15,16	19,84 %	10	15,22 %
Crédit local de France	34,7	45,41 %	33,7	51,29 %
Crédit agricole	13,25	17,34 %	12	18,26
Crédit mutuel	3,2	4,19 %	3	4,57
Crédit foncier	3,1	4,06 %	2	3,04
autres prêteurs	5,4	7,07 %	4	6,09
emprunts obligataires	1,61	2,11 %	1	1,52
Total	76,42	100 %	65,70	100 %

Le groupe de la Caisse des dépôts et consignations reste le plus important prêteur des collectivités locales, offrant 70 % des prêts. Mais au sein du groupe, le Crédit local de France (CLF) affirme son rôle prédominant.

En 1989, le Crédit local de France a offert près de 45 % des prêts sollicités par les collectivités locales.

Par ailleurs, la collecte enregistrée sur le livret A des caisses d'épargne maintiendra le contingent des prêts Minjoz aux environs de 7 milliards de francs.

Cette tendance devrait se maintenir puisque le Crédit local de France en 1990 selon les estimations fournies à votre rapporteur représenterait près de 51,29 % des encours d'emprunts.

II. LA FISCALITE DIRECTE LOCALE

L'évolution de la fiscalité directe locale, qui constitue la principale ressource des collectivités locales françaises peut être étudiée à trois points de vue :

- du point de vue du contribuable, il est nécessaire d'examiner le produit d'impôt voté par les collectivités locales majoré par les diverses taxes additionnelles aux impôts locaux et diminué des dégrèvements financés par le budget de l'Etat ;

- du point de vue des collectivités locales, il importe d'ajouter au montant du produit voté le montant des compensations versées par l'Etat lorsqu'elles ne sont pas incluses dans le produit voté. En revanche, les prélèvements additionnels de l'Etat ne sont pas pris en compte.

- Enfin du point de vue de l'Etat, le coût de la fiscalité locale résulte du montant des compensations hors produit voté et des dégrèvements accordés diminué des sommes perçues au titre des frais de dégrèvement et d'admissions en non valeur.

A. L'APPROCHE DU CONTRIBUABLE

Sous l'angle du contribuable, les montants de chacune des quatre taxes directes locales ont évolué comme suit depuis 1983 (montants obtenus en ajoutant aux produits votés par les collectivités locales, les produits votés au titre des taxes additionnelles et les frais d'assiette et de dégrèvements et en soustrayant les dégrèvements ordinaires et "législatifs") :

**Charge supportée par les redevables
(en milliards de francs)**

	Taxe professionnelle	Taxe d'habitation	Taxes foncières	TOTAL
1983	52,689	23,860	32,494	109,043
1984	61,268	27,637	41,328	130,233
1985	62,002	30,244	46,234	138,480
1986	67,104	32,266	50,769	150,139
1987	68,149	33,584	54,416	156,149
1988	73,482	34,841	58,658	166,981
1989	80,581	37,443	61,587	179,611
1990 (1)	89,200	36,440	65,298	190,938

(1) prévisions

• Le tableau ci-dessus ne sépare pas la charge supportée au titre du foncier bâti de celle résultant du foncier non bâti. Les chiffres fournis à votre rapporteur spécial n'isolent pas, en effet, les dégrèvements afférents à ces deux impôts.

• La forte croissance du produit des **taxes foncières** est essentiellement provoquée par celle de la taxe foncière sur les propriétés bâties, résultant elle-même de la limitation de l'exonération des constructions neuves, de la dynamique de la construction et de l'augmentation des taux. Le taux d'évolution de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, tel qu'il ressort des produits votés par les collectivités locales est, en revanche, stable en francs constants depuis quelques années, après avoir crû entre 1980 et 1985.

• La **taxe d'habitation**, après avoir très fortement progressé entre 1982 et 1985, enregistrerait pour la première fois en 1990 une baisse en valeur absolue du montant imposé au contribuable. Cette situation est due à la mise en oeuvre du mécanisme de plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu issu de l'article 6 de la loi de finances pour 1990. qui a fortement majoré le coût du dispositif de dégrèvement en fonction du revenu.

Le tableau ci-joint fait apparaître le coût moyen pris en charge par l'Etat en fonction de la nature de la mesure d'exonération :

Nature des dégrèvements	Nombre de bénéficiaires	Coût global en millions de francs	Coût moyen par contribuable (en francs)
- Article 1414 du code général des impôts (dégrèvement total des personnes veuves âgées ou invalides et non posées sur le revenu)	4.243.000	7.150	1.685,13
- Article 1414 A du code général des impôts (dégrèvement partiel (2) en faveur des personnes non imposables à l'impôt sur le revenu)	2.349.000 (4)	2.200	936,57
- Article 1414 B du code général des impôts (dégrèvement partiel en faveur des personnes acquittant moins de 1.550 F d'impôt sur le revenu)	393.000	200	508,91
- Article 1414 C du code général des impôts (plafonnement des cotisations de taxe d'habitation des personnes acquittant moins de 15.000 F d'impôt sur le revenu)	908.000	730	803,96

Le projet de loi de finances dans son article 17 bis envisage de reconduire et d'abaisser le seuil du plafonnement de 4 % à 3,7 % du revenu.

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

Toutefois, la progression de la **taxe professionnelle** s'est accrue, en 1989 et 1990, renforçant ainsi les effets de seuil provoqué par cet impôt sur les entreprises dont l'investissement ou l'embauche s'accroît. Le plafonnement de la **taxe professionnelle** en fonction de la valeur ajoutée de l'entreprise a été porté de 4 % à 3,5 % dans le projet de loi de finances pour 1991.

- Il convient enfin de ne pas oublier que la pression fiscale supportée par le contribuable local intègre également les **taxes additionnelles aux impôts locaux** dont les collectivités locales ne sont pas responsables. Ces taxes additionnelles sont récapitulées dans le tableau ci-après. Elles comprennent notamment les frais d'assiette et de dégrèvements pour le compte de l'Etat. Sur ce point, il convient de rappeler que le Gouvernement pour financer le coût des opérations de révision des bases a institué dans la loi du 30 juillet 1990 une majoration de 0,4 % sur deux ans des prélèvements pour frais d'assiette et de recouvrement des impôts locaux.

Impositions additionnelles aux quatre taxes locales

(en milliards de francs)

	1987	1988	1989	1990
Taxes additionnelles au foncier bâti				
. Taxe d'enlèvement ordures ménagères	7,140	7,507	7,995	8,450
. Frais d'assiette (4 %) et de dégrèvements (3,6 %)	3,303	3,585	3,83	4,10
Total	10,443	11,092	11,83	12,55
Taxes additionnelles au foncier non bâti				
. Taxe pour frais de chambres d'agriculture	1,135	1,169	1,213	1,249
. Taxe perçue au profit du BAPSA	0,480	0,481	0,267	0,053
. Cotisation assurance agricole	0,077	0,078	0,078	0,078
. Frais d'assiette et de dégrèvements (7,6 %)	0,697	0,697	0,685	0,678
Total	2,389	2,425	2,24	2,206
Taxes additionnelles à la taxe professionnelle				
. Taxe chambres de commerce	3,604	3,846	4,126	4,310
. Taxe chambres de métiers	0,701	0,753	0,802	0,830
. Cotisation de péréquation	1,172	1,309		
. Frais d'assiette et de dégrèvements (7,6 %)	5,472	5,803	1,312	2,100
Total	10,949	11,711	12,54	14,300
Taxe additionnelle à la taxe d'habitation				
. Frais d'assiette (4 %) et frais de dégrèvements	1,583	1,660	1,92	2,03
. Taxe additionnelle				0,220
Total		1,660	1,92	2,25
Total général	25,364	26,888	28,53	31,31

B. LE POINT DE VUE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

• Sous l'angle des collectivités locales, il convient d'ajouter aux montants des produits votés les versements pour compensation au titre des allègements d'impôt ne donnant pas lieu à dégrèvement

(allègement de 16 % des bases d'imposition de la taxe professionnelle notamment).

**Produit perçu par les collectivités locales
et organismes consulaires
(en milliards de francs)**

	Taxe professionnelle	Taxe d'habitation	Foncier bâti	Foncier non bâti	TOTAL
1983	58,028	26,019	29,011	6,880	119,938
1984	66,323	30,341	35,143	7,606	139,413
1985	73,702	33,786	39,685	8,275	155,408
1986	79,566	36,858	43,616	8,809	168,849
1987	86,689	39,576	47,117	8,988	182,370
1988	93,923	41,507	50,616	9,024	195,070
1989	101,620	44,206	52,953	8,92	207,707
1990	112,464	46,840	56,600	8,84	224,74

**C. LE COÛT DES COMPENSATIONS D'ALLÈGEMENTS
D'IMPÔTS LOCAUX**

- Ce coût a, ces dernières années, évolué comme suit :

**Coût des allègements d'impôts pour le budget de l'Etat (1)
(en milliards de francs)**

	Taxe professionnelle	Taxe d'habitation	Taxes foncières	Total
1983	8,560	3,200	4,703	16,463
1984	8,776	3,918	3,066	15,760
1985	15,844	4,893	3,579	24,336
1986	16,929	6,066	3,687	26,682
1987	22,665	7,575	3,877	34,117
1988	25,825	8,326	3,316	36,467
1989	25,690	8,533	2,469	36,692
1990	29,104	12,493	2,739	44,336

(1) Ces chiffres intègrent à la fois les dégrèvements "législatifs" et les dégrèvements ordinaires, ainsi que les autres compensations. Le montant perçu par l'Etat au titre des frais de dégrèvement en est soustrait.

• Ces chiffres révèlent une croissance forte de la charge représentée, pour l'Etat, par la fiscalité directe locale (+ 169 % entre 1983 et 1990) ; le rythme d'évolution de cette charge augmente à nouveau du fait du coût des allègements de taxe d'habitation et du plafonnement de la taxe professionnelle (+ 20,83 % entre 1990 et 1989).

• L'impôt le plus coûteux pour l'Etat est la taxe professionnelle. La répartition de la charge occasionnée par cet impôt s'est, en 1988, 1989 et 1990, établie comme suit :

	1987	1988	1989	1990
- Plafonnement taux 1980 (TP)	32	22	11	0
- Taux TP	468	479	513	548
- Salaires	2.558	2.619	2.805	2.996
- Lissages des bases	1.016	3.703	3.775	4.274
- Réduction de 16 % des bases	12.351	12.649	13.547	14.466
Total	16.425	19.472	20.651	22.484

La charge principale est représentée par la dotation de compensation de la taxe professionnelle, qui évolue comme les recettes nettes de l'Etat et compense à la fois l'allègement de 16 % des bases d'imposition, intervenu en 1987 et le "lissage" des augmentations de bases, également instauré en 1987.

CHAPITRE TROIS

L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

L'action "administration territoriale" recense trois grandes catégories de crédits : les crédits destinés à la rémunération des personnels du cadre national des préfectures (et à celle du corps préfectoral), les moyens de fonctionnement et d'équipement des préfectures et sous-préfectures et les crédits de la justice administrative.

Globalement, le montant des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1991 au titre de cette action devrait atteindre 4,951 milliards de francs, soit une progression de 3,96 % par rapport au budget voté de 1990.

Cette évolution résulte de deux mouvements en sens contraire : les dépenses ordinaires passent de 4,535 milliards de francs à 4,799 milliards et progressent donc de 5,82 %.

Les dépenses en capital en revanche continuent sur la ligne de régression déjà observée l'année dernière puisque les crédits de paiement se contractent de 227,46 millions de francs en 1990 à 152 millions de francs en 1991.

**Répartition des dépenses de l'action "administration territoriale"
(en milliards de francs)**

	Budget voté 1990	PLF 1991	Evolution
Dépenses ordinaires Titre III			
Rémunération des personnels et dépenses annexes			
Corps préfectoral	163,85	172,05	+ 5 %
Cadre des préfectures	2.625,14	2 871	+ 9,44 %
Divers	10,40	10,54	+ 1,44 %
<i>Sous-total</i>	2.799,39	3 055,45	+ 9,15 %
Fonctionnement des services			
Dépenses informatiques	167,65	201,29	20,07 %
Frais de déplacement	2,90	2,95	+ 1,72 %
Remboursement	17,174	41,27	+ 140 %
Fonctionnement courant	1,719	1,58	- 8,09 %
Dotation préfectures	1.481,38	1 497,30	+ 1,07 %
<i>Sous-total</i>	1.670,82	1 744,44	+ 4,41 %
Transfert aux tribunaux administratifs	56,77		
Total titre III	4.526,99	4 799,89	
Dépenses en capital			
Equipement des services (titre IV)			
Crédits de paiement	227,46	152	- 33,18 %
Autorisations de programme	227,46	236	+ 3,75 %

Il convient de rappeler que l'année 1991 devrait être la deuxième année d'application du plan de modernisation des préfectures décidé pour cinq ans le 5 juin 1990.

Il met en perspective les voies et les moyens qui permettront aux préfectures de remplir avec efficacité leurs missions.

Dans la double perspective d'une relance effective de la déconcentration et d'une plus grande unité de l'action territoriale de l'Etat, le plan de modernisation fixe pour les cinq années à venir les priorités essentielles autour desquelles doit s'ordonner la rénovation des préfectures :

- la valorisation des métiers et la professionnalisation des agents ;
- l'adaptation du cadre de travail ;

- le renouvellement du dialogue social.

Votre rapporteur examinera successivement les effectifs et les dépenses des personnels des préfectures (I), puis les crédits de fonctionnement et d'équipement des préfectures (II) avant de rappeler, pour mémoire, le transfert des crédits de la justice administrative (III).

I. LES DEPENSES DE PERSONNEL

A. LE MÉCANISME DU DROIT D'OPTION

• En application de la loi du 2 mars 1982, les services des préfectures ont fait l'objet de conventions de partage. Les lois des 26 janvier 1984 (relative à la fonction publique territoriale) et 11 octobre 1985 (relative à la prise en charge des frais de fonctionnement des préfectures) ont, pour leur part, prévu que les agents autrefois rémunérés par le département et relevant désormais de l'Etat pouvaient opter pour le statut d'agent de l'Etat, les agents autrefois rémunérés par l'Etat pouvant, *a contrario*, opter pour le statut de la fonction publique territoriale, lorsqu'ils relèvent du département en application des conventions de partage.

Ainsi, l'exercice du droit d'option se traduit chaque année par des créations et des suppressions de postes au budget de l'Intérieur, les créations excédant d'ailleurs notablement les suppressions. Des créations de postes sont également opérées lorsque des vacances surviennent pour des emplois jusque là rémunérés par le département (et, réciproquement, des suppressions de postes lorsque la vacance affecte un emploi jusque là rémunéré par l'Etat).

Ces mécanismes sont, financièrement, totalement neutres, puisque des ajustements corrélatifs sont opérés sur la dotation générale de décentralisation.

• En 1990, la loi du 11 octobre 1985 devrait se traduire par :

- 1.481 créations et 191 suppressions d'emplois au titre du droit d'option (coût net : 122 millions de francs),

- 81 créations et 40 suppressions d'emplois au titre des vacances prévisibles (coût net : 2,6 milliards de francs).

A ces données, il convient d'ajouter les 41 emplois créés en 1991 au titre de l'exercice du droit d'option par les personnels en fonction dans les secrétariats généraux pour les affaires régionales et dans les greffes des tribunaux administratifs.

Enfin, interviennent divers ajustements et régularisations sur les années antérieures qui conduisent notamment à la suppression nette de 410 emplois.

B. L'ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DES EFFECTIFS

Depuis 1983, année pour laquelle on dénombrait 17.746 fonctionnaires titulaires dans les services de préfectures, l'effectif a augmenté de 35,17 %, pour s'établir à 23.987 personnes en 1991, l'effectif réel connaissant une évolution comparable.

Le tableau ci-après permet d'apprécier l'évolution de la répartition par catégories d'emplois, à l'intérieur de cette enveloppe globale :

Personnels titulaires de préfecture
Evolution des effectifs budgétaires

Statut	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Catégorie A	3.853	4.053	4.053	3.912	3.762	3.575	3.457	3.355	3.342
Catégorie B	3.921	4.221	4.237	4.177	4.043	3.796	3.764	3.753	3.846
Catégorie C	8.957	8.957	8.795	8.742	9.372	10.091	11.022	12.368	16.184
Catégorie D	1.015	1.015	951	1.102	2.033	2.561	3.319	3.432	
Corps des ouvriers professionnels	-	-	-	-	42	180	365	518	615
Total titulaires	17.746	18.246	18.036	17.933	19.252	20.203	21.927	23.426	23.987

L'évolution des effectifs du corps préfectoral est la suivante sur les cinq dernières années :

	1987	1988	1989	1990	1991
Préfets					
- effectifs budgétaires	135	136	137	137	137
- effectifs réels	155	158	166	164	162
Sous-préfets					
- effectifs budgétaires	499	486	486	486	456
- effectifs réels	452	458	462	448	474

La diminution des effectifs budgétaires du corps des sous-préfets a été particulièrement marquée, 37 postes budgétaires ont été supprimés depuis 1983.

Il en résulte une discordance entre le nombre de postes budgétaires territoriaux (464) et le nombre de postes fonctionnels à pourvoir (485), qui se traduit nécessairement par la vacance de certains postes territoriaux.

L'objectif pour l'année 1991 est d'atteindre et de maintenir un taux de couverture de l'effectif budgétaire de 98 %, compte tenu des vacances inévitables liées à la gestion des mouvements d'entrée et de sortie du corps.

II. LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'EQUIPEMENT

L'examen des crédits de fonctionnement et d'équipement des préfectures inscrits au projet de budget pour 1991 conduit à tempérer quelque peu le jugement que l'on peut porter sur les conséquences de l'adoption du plan de modernisation des préfectures.

A. LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les dépenses de fonctionnement des préfectures sont largement conditionnées par l'évolution du chapitre 37.10 qui recouvre la dotation des préfectures destinée aux dépenses courantes d'entretien et de gestion. Cette dotation représente en 1991, 86 % des crédits de fonctionnement inscrits au titre III de l'action "administration territoriale" hors dépenses de personnel. Elle s'élève à 1,497 milliard de francs en 1991 contre 1,481 milliard en 1990, soit une augmentation de + 4,41 % en données budgétaires.

Cette augmentation apparemment favorable de 16 millions de francs environ est due en fait, à hauteur de 14 millions de francs, à la politique de déconcentration des crédits qui conduit à regrouper certains crédits inscrits sur les chapitres relevant d'autres actions.

Il s'agit des divers crédits de formation du personnel (12,68 millions) ainsi que des crédits de fonctionnement relatifs aux état-majors de zone (1,4 million).

Au total l'évolution nette des crédits de fonctionnement du chapitre 37.10 ne portent que sur 2 millions de francs au titre du renforcement des moyens de reconduite à la frontière des étrangers en situation illégale.

Si la volonté de maîtrise des dépenses est louable, il reste que l'augmentation prévisible des moyens est peu en accord avec les objectifs affichés.

On remarquera toutefois que les dépenses engagées au titre du plan de modernisation recouvre aussi, en fonctionnement courant, l'amélioration du réseau des transmissions du ministère de l'Intérieur qui ne relève pas directement de l'action administration territoriale.

B. LES CREDITS D'EQUIPEMENT

La situation des crédits d'équipement qui conditionnent l'amélioration du cadre de travail des préfectures n'est pas non plus en elle-même extrêmement satisfaisante.

L'évolution des autorisations de programme qui passent de 227 millions de francs en 1990 à 236 millions de francs, soit une augmentation de + 3,96 %, masque en réalité une diminution en valeur absolue des crédits de paiement de 227 millions en 1990 à 152 millions de francs en 1991.

III. LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

En cohérence avec la réforme du contentieux administratif introduite par la loi du 31 décembre 1987, l'année 1991 voit la poursuite du mouvement de transfert des crédits de la justice administrative du ministère de l'Intérieur vers le ministère de la Justice, désormais en charge de la gestion de l'ensemble des juridictions administratives.

En 1990, avaient été transférés à hauteur de 147 millions de francs les crédits afférents aux dépenses de rémunération des magistrats des tribunaux administratifs.

En 1991, les mouvements budgétaires portent les dépenses de personnel des greffes et des dépenses de matériel, de loyer et d'équipement des organes juridictionnels administratifs pour un montant global de 144,80 millions de francs.

Ce montant comprend :

- les crédits de rémunération des personnels des greffes correspondant à 1188 agents pour un montant de 65,44 millions de francs,

- les crédits afférents à diverses dépenses de fonctionnement des juridictions administratives à hauteur de 70,56 millions de francs,

- les crédits correspondant aux crédits de subvention d'équipement pour 8,8 millions de francs.

ANNEXE

Réunie le mercredi 7 novembre 1990 sous la présidence de M. Paul Girod, vice-président, la Commission des finances a procédé à l'audition de M. Philippe Marchand, ministre délégué chargé des collectivités locales sur les crédits de son département ministériel pour 1991.

M. Philippe Marchand, ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur, a présenté un bilan de l'évolution des divers concours de l'Etat aux collectivités locales d'un montant total de 228 milliards de francs, en hausse de 7,7 % sur l'année précédente et qui représentent au total 5,9 % du produit intérieur brut.

Le ministre délégué a insisté en particulier sur le problème que posent certaines communes en situation de déséquilibre budgétaire par suite de pertes de ressources fiscales ou d'une gestion inadéquate. Il a indiqué que dans certains cas, de véritables "concordats" avaient dû être élaborés avec les créanciers, prévoyant le versement d'avances de trésorerie, des reports d'échéance et la diminution des taux d'intérêt de certains emprunts.

M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial, s'est interrogé sur le coût de la prise en charge des cotisations d'assurance personnelle des bénéficiaires du R.M.I., sur le report obligatoire des crédits des départements affectés à l'insertion et s'est inquiété de la suppression de l'allocation de scolarité.

M. Bernard Laurent, rapporteur pour avis de la commission des lois, a déploré les transferts de charges non compensés imposés aux collectivités locales qui génèrent une hausse des prélèvements fiscaux et un endettement croissant sur le plan local.

M. René Ballayer s'est inquiété des récentes jurisprudences relatives à la gestion de fait et s'est interrogé sur l'état d'avancement du projet de loi relatif au statut de l'élu.

M. Paul Loridant a souhaité qu'une plus grande liberté soit laissée aux collectivités locales pour la gestion de leur trésorerie. Il a soulevé le problème de la rémunération des fonctionnaires

territoriaux dans les communes de la région Ile-de-France et s'est interrogé sur les expériences d'intéressement du personnel.

M. Paul Girod, rapporteur spécial, a souhaité que les départements puissent recourir à une procédure comparable à celle des autorisations de programme dans le budget de l'Etat.

S'agissant du R.M.I., **M. Philippe Marchand** a précisé qu'un questionnaire avait été envoyé par ses services aux présidents de conseils généraux pour "mettre à plat" les conséquences financières de la loi du 30 décembre 1988 et que des propositions seraient présentées par la direction générale des collectivités locales avant 1992.

A propos des transferts de charges, il a précisé que la réunion de la commission d'évaluation posait un problème de principe lorsqu'il s'agissait d'examiner les conséquences de dispositifs déjà en place.

Concernant la suppression de l'allocation de scolarité dite "allocation Barangé", le ministre délégué a reconnu qu'aucune compensation réelle n'était actuellement prévue au niveau législatif pour remplacer cette allocation "assez appréciée par les associations de parents d'élèves et par les enseignants".

Abordant le jugement des gestions de fait, **M. Philippe Marchand** a estimé qu'une révision législative pourrait prévoir que les chambres régionales des comptes ne seraient tenues de saisir le ministère public que dans les seules hypothèses où la personne déclarée comptable de fait aurait commis des actes répréhensibles sur le plan pénal.

A propos de l'avant-projet de loi relatif au statut de l'élu local, il a indiqué que celui-ci faisait l'objet de nouveaux arbitrages sur la question de la retraite des maires, mais qu'il souhaitait néanmoins le voir examiner en Conseil des Ministres avant la fin de l'année 1990.

S'agissant de la gestion de trésorerie des collectivités locales, il a précisé que le rapport présenté par **M. Paul Loridant** dans le cadre du groupe de travail de la commission des finances, faisait actuellement l'objet d'un examen interministériel.

En ce qui concerne la rémunération des fonctionnaires territoriaux, il a souligné que le problème se posait d'une manière générale sur le plan national et a indiqué qu'il avait été recommandé aux préfets d'examiner avec bienveillance les projets d'intéressement du personnel qui seraient présentés par les collectivités locales.

A propos de l'instauration d'un système d'autorisations de programme pour les investissements des départements, il a précisé que la direction générale des collectivités locales avait consulté l'association des présidents de conseils généraux à ce sujet.

Lors de sa séance du vendredi 16 novembre 1990, la Commission des finances a examiné, sous la présidence de M. Paul Girod, vice-président, et sur le rapport de M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial, les crédits du ministère de l'intérieur pour 1991 (administration territoriale et décentralisation).

La Commission a décidé de laisser les crédits de ce budget à l'appréciation du Sénat.