

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

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 1997, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 29

INTÉRIEUR ET DÉCENTRALISATION :

DÉCENTRALISATION

Rapporteur spécial : M. Michel MERCIER

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Henri Collard, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Mme Marie-Claude Beaudéau, MM. Philippe Marini, *vice-présidents* ; Emmanuel Hamel, René Régnauld, Alain Richard, François Trucy, *secrétaires* ; Alain Lambert, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Guy Cabanel, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Yvon Collin, Jacques Delong, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Marc Massion, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Maurice Schumann, Michel Sergent, Henri Torrè, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A. 590.

Sénat : 85 (1996-1997).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>PAGES</u>
OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPECIAL	5
PREMIERE PARTIE : LE CONTEXTE FINANCIER LOCAL	13
I. LES PRINCIPALES TENDANCES DES BUDGETS LOCAUX	13
A. LES LIGNES GENERALES D'EVOLUTION	13
B. L'ANALYSE PAR NIVEAU DE COLLECTIVITES LOCALES	15
1. <i>Les communes: une attitude attentiste</i>	15
2. <i>Les départements : une rigueur accrue au détriment de l'investissement</i>	17
3. <i>Les régions : une contraction du volume des budgets à structure constante</i>	21
4. <i>Les perspectives pour 1997 et les années suivantes : le risque d'un effet de ciseaux aggravé</i>	24
II. LES PRINCIPALES TENDANCES DE LA FISCALITE LOCALE	28
A. LA FISCALITE DIRECTE LOCALE	28
1. <i>L'approche du contribuable: le poids sans cesse croissant de la fiscalité directe locale</i>	29
2. <i>Le point de vue des collectivités locales: un faible "effet base" en 1996 compensé par un fort "effet taux"</i>	32
3. <i>La charge des compensations d'allégements d'impôts locaux pour l'Etat: un coup d'arrêt incontestable en 1996</i>	36
4. <i>La seconde partie du projet de loi de finances pour 1997: des mesures contraignantes pour la gestion fiscale des collectivités locales, a contrecourant de la souplesse qu'exigent les difficultés traversées</i>	42
B. LA FISCALITE TRANSFEREE DANS LE CADRE DES LOIS DE DECENTRALISATION	44

DEUXIEME PARTIE : L'ANALYSE DE L'EFFORT FINANCIER DE L'ETAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 1997	49
I. LE RESPECT DU CADRE FIXE PAR LE PACTE DE STABILITE INSCRIT DANS LA LOI DE FINANCES POUR 1996	51
A. LA DEFINITION D'UNE ENVELOPPE NORMEE.....	51
B. LA MISE EN OEUVRE DES REGLES D'INDEXATION DU PACTE DE STABILITE EN 1997.....	52
1. <i>Le recalage de la base de calcul de la DGF</i>	53
2. <i>La définition des indices de progression de l'ensemble des dotations de l'enveloppe normée hors DCTP</i>	53
3. <i>L'enveloppe normée et le montant de la DCTP, "variable d'ajustement" du pacte de stabilité</i>	58
C. LES AJUSTEMENTS HORS PACTE DE STABILITE.....	59
1. <i>Les ajustements relatifs à la DSI</i>	59
2. <i>Les ajustements relatifs aux dotations générales de décentralisation</i>	60
3. <i>Les ajustements relatifs au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP)</i>	64
4. <i>Les ajustements relatifs à la dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors REI)</i>	67
II. UN EFFORT DE RIGUEUR CONCENTRE SUR LES CONCOURS HORS ENVELOPPE NORMEE	67
A. UNE NOUVELLE ETAPE DANS L'EFFORT DE MAITRISE DU COUT POUR L'ETAT DES COMPENSATIONS D'EXONERATIONS ET DE DEGREVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX.....	68
1. <i>La déconnexion des exonérations d'impôt sur le revenu des personnes physiques et des exonérations et dégrèvements de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe d'habitation</i>	68
2. <i>La modification du calcul de la valeur ajoutée retenue pour le plafonnement de la taxe professionnelle des entreprises appartenant à un même groupe</i>	70
3. <i>L'étalement du paiement du solde de la compensation des pertes de ressources résultant de la réduction des droits de mutation à titre onéreux</i>	70
4. <i>La tentative d'aménagement du mécanisme de compensation de la réduction pour embauche et investissement (REI)</i>	72

B. LE DETAIL DES MOUVEMENTS AFFECTANT LES DOTATIONS PLACEES HORS ENVELOPPE DU PACTE DE STABILITE	75
1. <i>Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)</i>	75
2. <i>Le prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation</i>	76
3. <i>Les subventions des différents départements ministériels et les comptes spéciaux du Trésor</i>	76
4. <i>La compensation d'exonérations et de dégrèvements législatifs</i>	77
 III. LES AUTRES MESURES TOUCHANT LES FINANCES LOCALES PRISES EN MARGE DU PROJET DE LOI DE FINANCES	81
 A. UN SURSIS POUR LES TAUX DE COTISATION A LA CNRACL	81
 B. LA MISE EN PLACE D'AIDES DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES POUR LE DESAMIANTAGE	82
 LES TRAVAUX DE LA COMMISSION	85
 I. L'EXAMEN DES CREDITS DES COLLECTIVITES LOCALES ET DE LA DECENTRALISATION EN COMMISSION DES FINANCES.	85
 II. L'AUDITION DE M. DOMINIQUE PERBEN, MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DE LA REFORME DE L'ETAT ET DE LA DECENTRALISATION PAR LA COMMISSION DES FINANCES.	94
 MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE EN DEUXIEME DELIBERATION.	99

OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPECIAL

Première observation

Une conjoncture marquée par l'attentisme des collectivités locales

Trois notes de conjoncture parues au milieu de l'exercice 1996 permettent de mesurer la situation financière des collectivités locales en 1995 et 1996.

La première, élaborée par la Direction de la comptabilité publique, souligne l'effet de ciseau accru, constaté en 1995, entre des recettes fiscales frappées par une décélération de leur taux de progression et des dépenses en progression sensible.

L'autofinancement brut des collectivités territoriales aurait ainsi ralenti sa progression en 1995 (+ 2,3 % contre + 4,2 % en 1994) et aurait même diminué pour les régions.

Aussi, après une quasi-stagnation en 1994, les investissements directs des collectivités auraient-ils sensiblement diminué en 1995 (- 5,4 %).

La deuxième note rédigée pour le compte de l'Observatoire des finances locales, par notre collègue Joël Bourdin, misait, en 1996, **sur une reconstitution de l'épargne nette**, sous l'effet d'**une réduction des frais financiers** -si la tendance à la baisse des taux se poursuit- d'**une moindre progression des frais de personnel** -en l'absence d'un relèvement des taux de cotisation à la CNRACL- et de la **croissance des recettes fiscales** -sous l'effet d'un phénomène, classique, de rattrapage après les élections municipales.

La troisième note, celle publiée par le Crédit local de France, semble devoir valider ce diagnostic, mais observe qu'en dépit d'un assainissement certain cette année de la situation financière des collectivités locales, **l'investissement tarde à repartir.**

L'équipement direct subirait une nouvelle contraction de 0,6 % de son montant, ce phénomène étant encore plus accentué pour les communes (- 2,9 %), particulièrement celles de moins de 10.000 habitants, qui demeurent pourtant très largement éligibles à la DGE.

Les budgets locaux semblent ainsi refléter une inquiétude des responsables locaux sur leurs marges de manoeuvre à venir, compte tenu des risques externes qui continuent de les menacer, au premier chef desquels les décisions de l'Etat.

Deuxième observation

Un respect scrupuleux du pacte de stabilité qui ne lève pourtant pas toutes les menaces pour l'avenir

Dans ce contexte de morosité, **le gouvernement peut, à juste titre, faire valoir le caractère protecteur, en 1997, du pacte de stabilité** adopté voici un an par le Parlement.

En l'absence de ce mécanisme, la dotation de compensation de la taxe professionnelle, hors réduction pour embauche et investissement, aurait, en effet, subi une contraction de son montant de 0,61 %, alors que la DCTP apparaît cette année en hausse de 2 %

Cette présentation, pour fondée qu'elle soit, appelle cependant de sérieuses nuances de la part de votre rapporteur :

1/ Les ponctions opérées ces dernières années sur la DCTP ont été nombreuses et massives. En outre, les communes les plus peuplées ont subi cette année les conséquences de la suppression de la première part de la dotation globale d'équipement.

2/ L'amputation de plus de moitié de la compensation versée par l'Etat au titre de la réduction pour embauche et investissement, **heureusement supprimée par l'Assemblée nationale**, renouait avec des habitudes que les élus locaux pouvaient souhaiter obsolètes dans le nouveau contexte du pacte de stabilité.

Les dispositions du V de l'article 20 du projet de loi de finances sont clairement inacceptables aux yeux de votre commission des finances s'agissant de la mise en cause de la compensation d'une exonération décidée par l'Etat.

Le procédé était d'autant moins justifiable que depuis l'instauration du ticket modérateur de 2 % à compter de 1992, le REI n'a cessé de voir son poids diminuer dans les charges de l'Etat :

1991 : 5.234 millions de francs (soit le maximum jamais atteint) ;

1992 : 4.248 millions de francs ;

1993 : 3.925 millions de francs ;

1994 : 3.498 millions de francs ;

1995 : 2.999 millions de francs ;

1996 : 3.026 millions de francs (évaluation, soit une progression de + 0,9 % par rapport à 1995).

Le gouvernement ne pouvait donc invoquer, comme pour les efforts d'économie réalisés ces dernières années, un quelconque dynamisme de cette dotation, incompatible avec l'évolution des ressources budgétaires, pour expliquer sa volonté de casser sa progression.

3/ Enfin, la solution trouvée pour éviter un relèvement, en 1997, des cotisations de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, apparaît, par définition, précaire.

Dès 1998, sera à nouveau posée la question de la viabilité financière de la CNRACL.

De ce point de vue, trois leviers peuvent être actionnés : relever le taux des cotisations ; rogner sur les prestations ; **alléger la charge imposée à la CNRACL au titre de la surcompensation entre régimes spéciaux de salariés.**

Votre rapporteur ne peut que rappeler une nouvelle fois le caractère excessif de la surcompensation qui représente aujourd'hui plus de la moitié des dépenses de la Caisse et constitue une opération de débudgétisation au détriment des collectivités locales, même si un important pas en avant a pu être accompli grâce au Sénat qui a imposé, dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale, un plafonnement de la surcompensation à 25 % du montant des prestations servies.

Troisième observation

La dérive préoccupante des coûts induits pour les collectivités locales par l'accroissement des charges non compensées

Tout autant que les incertitudes entourant l'évolution des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales, malgré l'intervention d'un pacte de stabilité, l'inquiétude des élus locaux trouve son fondement dans **la multiplication des transferts non compensés de charges et l'imposition d'obligations nouvelles.**

Dans un rapport récent de l'Observatoire des finances locales, notre collègue Paul Girod a tenté un recensement des nouvelles charges que l'Etat a créées ou transférées au détriment des collectivités locales, sans prévoir la compensation ou la ressource correspondantes. On citera, pêle-mêle, **les actions d'insertion du RMI** et le financement du **coût de l'assurance personnelle** pour les Rmistes ; l'accroissement des **coûts des transports scolaires** lié notamment à l'aménagement des rythmes et à l'augmentation de la durée moyenne des études ; le financement **des routes nationales** dans le cadre des contrats de plan Etat-Régions en contradiction avec les répartitions de compétences prévues par les lois de décentralisation : **le plan Université 2000...**

La liste pourrait encore s'allonger si le Sénat ne parvenait pas, en commission mixte paritaire, à revenir sur une disposition, éminemment contestable, introduite à l'Assemblée nationale dans **le projet de loi sur l'air** et l'utilisation rationnelle de l'énergie, qui prévoit qu'en cas de dépassement des seuils de pollution et de déclenchement de la procédure d'alerte, la gratuité d'accès aux transports collectifs est obligatoire dans les agglomérations concernées.

A contrario, la difficile mise en place des "emplois de ville", qui ne constituent pas, à proprement parler, une nouvelle charge obligatoire, mais dont le financement, lorsqu'il est décidé, suppose une participation des collectivités locales, souligne la faiblesse des marges de manoeuvre financières dont celles-ci disposent aujourd'hui.

Pour l'avenir enfin, une étude du Crédit local de France, parue voici un an, révèle que les collectivités territoriales, pour satisfaire à diverses contraintes dans les domaines de l'environnement et de la sécurité, devront investir près de 1.000 milliards de francs sur le quinquennat 1996-2000, soit environ 200 milliards de francs par an, alors que la moyenne de ces dernières années s'établit plutôt autour de 150-160 milliards de francs. Ces données sont cohérentes avec celles fournies à votre rapporteur spécial par l'administration (Lire ci-après).

Il paraît donc plus que jamais nécessaire de discuter avec l'Etat une extension du concept de pacte de stabilité aux transferts et créations de charges nouvelles en exigeant la mise au point d'un véritable code de bonne conduite.

Premier élément de méthode : il convient de redéfinir les champs de compétences entre l'Etat et les différents niveaux de collectivités territoriales, conformément à ce que prévoit la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Second élément de méthode : les coûts induits pour les collectivités locales des décisions prises par le législateur ou l'autorité réglementaire doivent systématiquement faire l'objet d'une étude d'impact financier préalable, conformément à l'engagement pris par M. le Premier ministre lors de son investiture. Au-delà, cette démarche doit permettre d'en finir avec les transferts de compétences sans transferts de ressources adéquates, c'est-à-dire suffisamment dynamiques pour que ne se reproduise pas l'effet de ciseaux constaté ces dernières années entre les dépenses et les recettes.

De ce dernier point de vue, il serait bon que le gouvernement s'acquitte cette année de son obligation de transmettre au Parlement le rapport d'activité de la commission consultative d'évaluation des charges, conformément aux dispositions de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Ce rapport doit, en effet, contenir un bilan des compétences transférées ou confiées aux collectivités locales en-dehors des lois de décentralisation.

Quatrième observation

Le périmètre limité des crédits de la décentralisation dans le budget de l'Intérieur et la portée restreinte du vote du Sénat

Notre Haute Assemblée n'est appelée à se prononcer que sur les crédits du budget de l'Intérieur et décentralisation relevant de l'agrégat n° 5 "Collectivités locales".

Cet agrégat regroupe certains concours budgétaires de l'Etat aux collectivités locales ainsi que des subventions spécifiques :

- Les dotations :

- les dotations générales de décentralisation (DGD et DGD Corse) mises en oeuvre en contrepartie de transferts de compétences sont indexées. La DGD est affectée chaque année par les mouvements de crédits liés au droit d'option de la loi du 11 octobre 1985 ;

- les dotations globales d'équipement (DGE des communes et DGE des départements) regroupent, depuis les lois de décentralisation, la majeure partie des subventions d'équipement aux collectivités locales ;

- la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) a compensé le transfert aux régions des compétences en matière de construction et de l'entretien des lycées ;

- la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) a compensé le transfert aux départements de la construction et de l'entretien des collèges.

● Les subventions spécifiques :

- les subventions à caractère obligatoire, regroupées sur le chapitre 41-51, sont principalement la contrepartie des exonérations d'impôt foncier ;

- les subventions facultatives sont inscrites sur plusieurs chapitres :

* sur le 41-52, les subventions exceptionnelles aux communes en grande difficulté ;

* sur le 67-50, des subventions d'équipement et d'achèvement d'opérations en cours ;

* sur le 67-51, des subventions pour travaux divers d'intérêt local ;

* sur le 67-54, des subventions d'équipement pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques.

Le total de ces lignes pour 1997 s'élèverait à 25,14 milliards de francs après 27,81 milliards de francs en 1996, soit une baisse de 9,6% des dotations.

Les dotations de décentralisation sont en principe indexées sur l'évolution réelle de la DGF (+1,36% en 1997).

Les dotations d'équipement suivent la FBCF des administrations publiques (+2,30% en 1997).

Ces règles étant scrupuleusement respectées dans le cadre du pacte de stabilité, cinq phénomènes concourent à la baisse des crédits de l'agrégat "Collectivités locales":

- La disparition de la provision de 1 milliard de francs inscrite au titre des départements surfiscalisés sur les lignes DGD. Le reversement de la dotation venant des départements surfiscalisés est en effet débudgétisé en application de l'article 19 du projet de loi de finances.

- Le transfert sur le budget de la Culture des crédits de la DGD correspondant aux transferts de compétences dans le domaine culturel afin de "regonfler" artificiellement les dotations de la rue de Valois.

- La poursuite de l'opération de suppression de la première part de la dotation globale d'équipement des communes, avec la soustraction de la base de calcul de la DGE d'un montant correspondant aux crédits de paiement accordés en 1996 au titre d'investissements ayant fait l'objet d'une décision de financement sur la DGE 1ère part au cours du dernier trimestre 1995.

- La poursuite de la baisse des compensations versées par l'Etat au titre de l'exonération de foncier bâti, du fait de la diminution des flux de logements sociaux nouveaux et des mesures prises par les précédents gouvernements pour réduire soit la portée des exonérations soit celle des remboursements aux collectivités locales.

- Enfin, le "dégonflement" optique du chapitre 67-51, essentiellement affecté à la "Réserve parlementaire" et dont les dotations "remontent" après chaque discussion budgétaire.

1870
1871
1872
1873
1874
1875
1876
1877
1878
1879
1880
1881
1882
1883
1884
1885
1886
1887
1888
1889
1890
1891
1892
1893
1894
1895
1896
1897
1898
1899
1900

PREMIERE PARTIE :

LE CONTEXTE FINANCIER LOCAL

I. LES PRINCIPALES TENDANCES DES BUDGETS LOCAUX

Les remarques présentées par votre commission des finances lors de l'examen des projets de budget du ministère de l'Intérieur et de la décentralisation des années précédentes 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 1995 ne sont encore qu'à l'état d'estimations eu égard aux délais de centralisation des comptes administratifs) ;

- les données fournies par le Crédit local de France ont l'avantage d'être communiquées très tôt, au mois de juillet, avant même que l'exercice auquel elles s'appliquent ne soit achevé ; elles reposent sur les travaux statistiques de différentes administrations (Comptabilité publique, DGCL, DGI) et sur ses propres informations ;

- les données élaborées par la direction générale des collectivités locales sont également disponibles pour l'exercice en cours et constituent une source d'information très précise. Cependant, ces données sont établies par niveau de collectivités et ne présentent donc pas d'analyse globale. Elles ont pour autre inconvénient d'être fondées sur les budgets primitifs des collectivités et de ne pas prendre en compte les budgets supplémentaires.

A. LES LIGNES GENERALES D'EVOLUTION

La note de conjoncture publiée au mois de juillet dernier par le Crédit local de France est la seule à offrir un panorama synthétique de la situation financière de l'ensemble des collectivités territoriales en 1996 ainsi que des prévisions pour 1997.

Compte simplifié des collectivités locales (en millions de francs)

Recettes réelles	1994	95/94	1995	96/95	1996	Dépenses réelles	1994	95/94	1995	96/95	1996
Fonctionnement	583,3	+ 3,7	604,9	+ 4,7	633,1	Fonctionnement	447,2	+ 4,8	468,5	+ 4,1	487,6
Recettes fiscales	367,5	+ 3,7	381,2	+ 5,7	403,1	Personnel	154,3	+ 7,6	166,0	+ 4,5	173,5
Dotations de l'Etat (pacte)	129,5	+ 3,1	133,5	+ 3,0	137,5	Intérêts de la dette	60,4	- 4,6	57,6	- 3,0	55,9
Autres recettes	86,3	+ 4,5	90,2	+ 2,5	92,5	Autres dépenses	232,5	+ 5,3	244,8	+ 5,5	258,2
Investissement	130,6	- 6,9	121,6	+ 0,9	122,7	Investissement	243,3	- 1,8	238,9	+ 2,0	243,7
Dotations de l'Etat	37,9	- 2,3	37,0	- 2,0	36,3	Equipement direct	158,2	- 4,7	150,7	- 0,6	149,8
Emprunts hors refinancements	84,6	- 10,1	76,1	+ 2,0	77,6	Autres dépenses	37,2	- 2,0	36,4	+ 2,3	37,2
Autres recettes	8,1	+ 4,8	8,5	+ 3,9	8,8	Remboursements (hors RA)	48,0	+ 7,8	51,7	+ 9,4	56,6
TOTAL	713,9	+ 1,8	726,5	+ 4,0	755,8	TOTAL	690,5	+ 2,4	707,4	+ 3,4	731,3

	1994	95/94	1995	96/95	1996
Recettes réelles de fonctionnement	583,3	+ 3,7	604,9	+ 4,7	633,1
Dépenses de gestion	386,8	+ 6,2	410,9	+ 5,1	431,7
Epargne de gestion	196,5	- 1,2	194,1	+ 3,8	201,4
Annuité de la dette	108,4	+ 0,9	109,4	+ 2,9	112,5
Epargne disponible	88,1	- 3,8	84,7	+ 4,9	88,9

Source : Crédit local de France

Les tableaux reproduits ci-dessus soulignent quelques grandes tendances :

- une forte croissance des recettes fiscales (+ 5,7 %) essentiellement tirée par un important relèvement des taux des quatre impôts directs locaux ;

- des dépenses de fonctionnement en moindre progression (+ 4,1 % en 1996 par rapport à 1995 après + 4,8 % en 1995 par rapport à 1994), cette évolution favorable s'expliquant par le fait que les collectivités locales n'ont pas eu à faire face, en 1996, à une nouvelle aggravation du montant des cotisations versées à la CNRACL, mais aussi par la baisse des frais financiers (- 3 %) ;

- un accroissement de l'autofinancement (+ 4,9 %), qui dépasse son niveau de 1994, associé à une légère reprise de l'emprunt (+ 2 %) dans un environnement financier favorable ;

- un investissement susceptible de repartir au second semestre, mais qui afficherait cependant une contraction de 0,6 % de son montant sur l'ensemble de l'exercice 1996.

Cette analyse globale reflète très légèrement les évolutions imputables aux communes, compte tenu de leur poids relatif dans l'ensemble des budgets locaux.

Des tendances similaires se retrouvent pour les départements et les régions, mais avec des résultats plus contrastés.

Dans le détail, la direction générale des collectivités locales est plus réservée que le Crédit local de France sur le redémarrage du recours à l'emprunt et, partant, sur la probabilité que l'investissement reprenne au second semestre de 1996 et en 1997.

B. L'ANALYSE PAR NIVEAU DE COLLECTIVITES LOCALES

1. Les communes: une attitude attentiste

La Direction générale des collectivités locales établit traditionnellement son analyse de l'évolution des budgets primitifs communaux à partir d'un échantillon de 4.740 communes réparties sur l'ensemble des départements.

En 1996, le nombre croissant de communes expérimentant la nouvelle comptabilité M14 contraint à distinguer deux synthèses, l'une pour les 3.519 budgets primitifs des communes de l'échantillon établis en M 11 et M 12, l'autre pour les 1.221 budgets primitifs des communes de l'échantillon appliquant la M14.

Le tableau comparatif ci-après n'indique que les tendances constatées pour les communes appliquant encore la M 11 et la M12, puisque le caractère récent de la mise en oeuvre de la M 14 interdit de pouvoir établir des comparaisons significatives dans le temps.

Evolution des budgets primitifs communaux (comptabilités M 11 et M12)

	1995/1994	1996/1995		1995/1994	1996/1995
Dépenses de fonctionnement	+ 3,5 %	+ 4,8%	Recettes de fonctionnement	+ 4,0 %	+ 4,6%
- personnel	+ 5,3 %	+ 6,4%	- dotations de l'Etat	+ 1,8 %	+ 2,0%
- intérêts	- 6,1 %	+ 0,6%	- recettes fiscales	+ 3,9 %	+ 5,7%
- transferts	+ 4,5 %	+ 4,0%	Emprunts	- 16,6 %	+ 6,8%
Dépenses d'investissement	- 4,5 %	+ 2,4%			
- équipement	- 5,5 %	- 2,6%			
- remboursements de dettes	- 3,2 %	+ 11,2%			

Nonobstant l'apparition de cette nouvelle distinction entre types de comptabilités communales, une analyse globale demeure possible, d'ailleurs largement corroborée par l'étude précitée du Crédit local de France.

Les communes continuent de bénéficier des **effets de la gestion active de la dette** et de la réduction du recours à l'emprunt au cours des dernières années: leurs charges d'intérêts de dette se stabilise en 1996 après deux années de diminution en francs courants.

La maîtrise de ce poste est le seul facteur de limitation de la progression des dépenses de fonctionnement.

La DGCL constate, en effet, une accélération des dépenses de personnel (+ 6,4% après + 5,3% en 1995 par rapport à 1994), alors que le Crédit local de France envisage, lui, plutôt une décélération de cette catégorie de charge (+ 4,3% contre + 6,9% en 1995 par rapport à 1994). **Quel que soit le constat, il n'en demeure pas moins que les frais de personnel restent difficilement compressibles et constituent toujours un facteur d'entraînement des dépenses courantes.**

Pour financer ces dépenses et dégager une épargne suffisante à la couverture de l'amortissement de la dette, les communes disposent de ressources de transferts et de recettes fiscales.

Or, **les concours de l'Etat évoluent de façon modérée**, conformément aux règles fixées dans le cadre du "Pacte de stabilité" financière entre l'Etat et les collectivités locales.

Les communes ont donc dû recourir davantage à la fiscalité directe. Dans un contexte marqué par une faible progression des bases d'imposition, cette sollicitation de la ressource fiscale n'a été toutefois possible que grâce à **une action sensible sur les taux** (Lire ci-après les développements consacrés à la fiscalité).

Le produit des "quatre vieilles" enregistre donc une reprise de son évolution par rapport à 1995, comparable à celles des exercices 1993 et 1994, et prend ainsi une place prépondérante dans l'ensemble des ressources.

Globalement, les recettes de fonctionnement évoluent de façon comparable aux dépenses et le niveau de l'épargne en 1996 est légèrement (selon la DGCL) ou sensiblement (selon le Crédit local de France) supérieur à celui de 1995, ce qui permet de financer des remboursements de dette en forte progression (+ 11,2% par rapport à 1995 pour la DGCL et + 7,2% selon le Crédit local de France).

Même après remboursement des annuités d'emprunt, l'épargne disponible continuerait de progresser, selon le Crédit local de France.

Or, l'investissement direct continuerait de reculer quelle que soit la source d'information retenue: - 2,6% selon la Direction générale des collectivités locales et - 2,9% pour le Crédit local de France.

La persistance de cette évolution négative, constatée dans toutes les strates démographiques, trouve certainement son origine, en partie, cette année, dans la suppression de la première part de la dotation globale d'équipement ainsi que dans la mise en oeuvre d'une politique de subventionnement plus ciblée de la part des départements.

Les communes prolongent également de toute évidence une politique de ralentissement de leur masse d'endettement dans un contexte économique et normatif qu'elles jugent incertains.

Le Crédit local de France relève ainsi un nouvel recul, de l'ordre de - 1,2 % des emprunts nouveaux, hors financement.

La Direction générale des collectivités locales note, elle, pour sa part, une progression de 6,8% du recours à l'emprunt mais fait observer que ce poste est très certainement artificiellement gonflé par les nombreuses opérations de réaménagement de dette difficilement chiffrables.

Le fait est que la diminution du recours à l'emprunt durant plusieurs années consécutives se traduit par une faible croissance de la dette en moyenne: + 2,7% en 1996 après + 4,2% en 1995 (données DGCL).

2. Les départements : une rigueur accrue au détriment de l'investissement

La répartition des recettes et des dépenses, telle qu'elle est constatée dans les budgets primitifs pour 1996 des départements (autres que Paris et les DOM)¹ est la suivante :

¹ Les caractéristiques du budget du département de Paris (absence partielle de fiscalité directe et liaisons financières avec la commune de Paris...) ne permettent pas que ses résultats soient analysés avec ceux des autres départements métropolitains. De même, les particularités des départements d'outre-mer justifient que l'analyse qui suit distingue les départements de métropole hors Paris.

**Principaux montants extraits des budgets primitifs 1996 des départements métropolitains
(hors Paris)**

	Millions de francs	Francs par habitant
DEPENSES REELLES TOTALES	209.784,9	3852
Dépenses réelles totales hors réaménagements de dette	204.462,7	3754
Dépenses réelles de fonctionnement	138.040,8	2535
Dépenses de personnel (art. 61)	20.809,4	382
Intérêts versés	10.055,0	185
Transferts versés (art. 64 et 65)	90.513,8	1662
Dépenses nettes d'aide sociale (chapitre 958)	71.632,5	1315
Dépenses pour les collèges	6.478,9	119
Dépenses réelles d'investissement	71.744,1	1317
Dépenses réelles d'investissement hors réaménagements de dette	66.421,9	1220
Dépenses d'équipement brut (art. 21 et 23)	29.304,4	538
Subventions d'équipement versées (art. 13)	19.877,8	365
Remboursements de dettes (art. 16 et 18)	18.988,0	349
Remboursements hors réaménagements de dette	13.665,7	251
Dépenses pour les collèges	8.640,1	159
RECETTES REELLES TOTALES	209.784,9	3852
Recettes réelles totales hors réaménagements de dette	204.462,7	3754
Recettes réelles de fonctionnement	166.839,0	3063
Produit des contributions directes (art. 77)	86.354,9	1586
Produit des impôts indirects (art. 75)	30.660,3	563
Dotations versées par l'Etat (art. 74)	23.870,4	438
Recouvrements et participations (art. 73)	22.422,1	412
Recettes réelles d'investissement	42.945,9	789
Recettes réelles d'investissement hors réaménagements de dette	37.623,7	691
Subventions et participations (art. 10 et 14)	11.937,6	219
Produit des emprunts (art. 16)	28.839,4	530
Produits des emprunts hors réaménagements de dette	23.517,1	432
EPARGNE BRUTE	28.798,2	529

Les dépenses réelles totales inscrites aux budgets primitifs des départements métropolitains hors Paris s'élèvent à 209,8 milliards de francs, ce qui correspond à une progression en francs courants de 3,3 % par rapport à 1995.

Ces inscriptions budgétaires intègrent cependant les nombreuses opérations de réaménagement de dette qui perturbent considérablement l'analyse.

En 1996, près d'un département sur trois a inscrit au budget de telles opérations, pour un montant total de 5,3 milliards de francs, soit 10 % de plus qu'en 1994 et 1995.

Hors réaménagement, la croissance des budgets n'est plus que de 3,1 %.

Compte tenu des prévisions de croissance de 2 % environ du prix du produit intérieur brut, le volume des dépenses départementales n'augmenterait que de 1,1 %, progression encore inférieure à celle de 1995, qui s'inscrit dans **la tendance à la maîtrise des budgets**, perceptible depuis trois ans et qui contraste avec la situation des années 1990-1991.

Dans le détail, la conjoncture économique et certaines dispositions législatives ralentissent la progression des recettes courantes :

- Alors que la direction générale des collectivités locales évoque une stabilisation en valeur et une contraction en volume de la vignette, d'une part, et des droits de mutation, d'autre part, le Crédit local de France envisage, lui, une baisse en valeur des droits de mutation, conséquence directe de la diminution du taux d'imposition instaurée par la loi de finances rectificative de juillet 1995 et de l'atonie du marché immobilier. La fiscalité indirecte apparaît ainsi, dans tous les cas, orientée à la baisse.

- La diminution de la DCTP (hors REI), qui a relativement plus touché les départements que les autres niveaux de collectivités territoriales, a fortement érodé la progression des dotations de fonctionnement pourtant stimulées par une indexation plutôt favorable de la dotation globale de fonctionnement et de la dotation générale de décentralisation.

C'est donc en ayant recours à la fiscalité directe que les départements font face à leurs dépenses courantes.

Le ralentissement de la progression des dépenses nettes d'aide sociale constaté en 1995 se confirme en 1996, et pour la première fois depuis quatre ans, l'évolution -en pourcentage- des dépenses de fonctionnement consacrées aux collèges lui est supérieure.

Les dépenses de personnel augmentent beaucoup moins que par le passé, cette évolution reflétant vraisemblablement l'arrivée à son terme du processus de partition des effectifs entre l'Etat et les départements.

Les transferts versés augmentent eux aussi de manière moins importante que les années précédentes, subissant l'effet d'éviction par la croissance, qui demeure rapide, de l'aide sociale. L'effet est sensible, on l'a vu plus haut, sur les recettes communales.

Globalement, tant la direction générale des collectivités locales que le Crédit local de France constatent que les dépenses courantes progressent ainsi moins vite que les recettes et que l'épargne de gestion se reconstitue, passant, pour la France entière, de 40,2 à 40,7 milliards de francs.

Cependant, les intérêts d'emprunt connaissent à nouveau une augmentation significative. Cette évolution réside pour une grande part dans l'augmentation très importante de cette dépense pour un nombre restreint de départements.

Effectivement, la plupart des départements perçoivent les bénéfices d'une gestion active de leur dette que révèlent les nombreuses opérations de réaménagement enregistrées ces dernières années et encore programmées en 1996. Cette gestion permet une progression de la charge des intérêts qui reste modérée si on la compare aux évolutions importantes qui caractérisaient le début de la décennie.

Toutefois, la progression de l'annuité de la dette est telle que l'épargne disponible (égale à la différence entre l'épargne de gestion et l'annuité de la dette) diminuerait, une nouvelle fois, en 1996 (- 3,8 % selon le Crédit local de France).

Dans ce contexte, la ligne de partage des dépenses entre fonctionnement et investissement se déplace à nouveau au profit des premières, signifiant la moindre capacité des départements à intervenir dans le domaine de l'aménagement et dans l'investissement des autres administrations publiques.

La direction générale des collectivités locales et le Crédit local de France divergent cependant fortement sur l'ampleur du phénomène en 1996.

La DGCL constate, en effet, une nouvelle contraction de 3 % du recours à l'emprunt (hors réaménagement de dette) par les départements, accompagnée d'une contraction en volume des dépenses d'équipement brut (+ 1,1 % en valeur) et des dépenses pour les collèges (- 0,5 %).

Tablant au contraire sur un appel accru à l'emprunt (+ 4,3 %) des départements contrebalançant la réduction de l'épargne disponible, le Crédit local de France évalué à + 2,6 % en 1996 le taux de progression de l'équipement direct, soit un indice d'évolution légèrement supérieur à celui de l'inflation prévisionnelle (+ 1,9 %), mais nettement inférieur à celui des budgets départementaux (+ 3,8 %).

Evolution des budgets primitifs départementaux (métropole, hors Paris)

	1995/1994	1996/1995		1995/1994	1996/1995
Dépenses de fonctionnement	+ 4,7%	+ 4,3%	Recettes de fonctionnement	+ 5,3%	+ 4,3%
dont - personnel	+ 8,5%	+ 5,2%	- dotations de l'Etat	+ 1,9%	+ 3,2%
- intérêts	- 3,4%	+ 5,3%	- impôts indirects	+ 5,8%	- 1,0%
- transferts	+ 5,1%	+ 3,9%	- produit 4 taxes directes	+ 6,7%	+ 6,7%
- aide sociale	+ 6,6%	+ 5,2%			
- scolaire	+ 3,9%	+ 5,5%	Recettes d'investissement	- 3,9%	- 0,3%
Dépenses d'investissement	+ 0,5%	+ 1,4%	- subventions	- 5,1%	- 1,0%
dont - équipement brut	- 0,9%	+ 1,1%	- emprunts	- 3,8%	- 0,1%
- remboursements de dettes	+ 3,9%	+ 5,9%			
- scolaire (collèges)	+ 6,7%	- 0,5%			

3. Les régions : une contraction du volume des budgets à structure constante

Les budgets primitifs des régions, y compris les régions d'outre-mer, atteignent environ 74 milliards de francs en 1996.

Les budgets des régions (France entière)

(En millions de francs)

	Montant pour 1996	Evolution de budget primitif 1995 à budget primitif 1996 (%)
DEPENSES TOTALES	74.030	+ 4,5
Dépenses de fonctionnement	31.130	+ 10,0
Frais de personnel	1.938	+ 11,6
Intérêts de la dette	4.393	+ 3,1
Transferts versés	22.067	+ 12,1
dont formation professionnelle et apprentissage	11.574	+ 17,2
équipements scolaires	4.799	+ 4,6
Frais de gestion	1.698	+ 4,8
Autres	1.034	+ 2,0
Dépenses d'investissement	42.900	+0,9
Lycées	13.465	- 4,5
Formation professionnelle et apprentissage	719	- 1,7
Autres formations dont Enseignement supérieur	1.916	+ 3,6
Culture, vie sociale	1.026	- 7,1
Santé, interventions sociales	344	- 19,1
Logement, développement urbain	1.750	- 8,1
Développement rural, environnement	2.937	+ 1,9
Transports, télécommunications	9.974	+ 1,2
Action économique	4.468	- 3,3
Remboursement de dette	5.216	+ 26,6
Autres	1.085	+ 15,0
RECETTES	73.577	+ 4,3
Recettes fiscales	39.672	+ 3,2
Permis de conduire	322	- 2,8
Droits de mutation (y compris compensation versée par l'Etat)	4.509	- 12,6
Cartes grises	8.058	+ 1,1
Impôts directs	24.429	+ 7,4
Autres	2.354	+ 5,2
Transferts reçus	22.796	+ 7,9
DGD formation professionnelle	6.915	+ 16,5
DGD	4.914	+ 3,2
Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)	3.072	+ 3,7
DGF Ile-de-France	992	- 9,1
FCTVA	2.397	+ 5,3
Autres transferts	4.506	+ 10,0
Emprunts	9.985	- 0,5
Autres	1.124	+ 23,8

Source : Direction générale des collectivités locales.

En métropole, les dépenses totales atteignent 69.356 millions de francs en 1996, en hausse de 4,7 % par rapport aux dépenses inscrites dans les budgets primitifs de 1995. Ce rythme de croissance est toutefois faussé par deux phénomènes :

- l'élargissement du champ de compétences des régions en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage, relative à la qualification des jeunes de moins de 26 ans, qui a eu pour effet de gonfler mécaniquement les budgets régionaux en 1995 et 1996 ;

- l'évolution attendue des renégociations d'emprunts, qui se traduit par une forte croissance des remboursements de dette au cours de l'exercice.

	1995	1996	1996/1995
Dépenses totales (en milliards de francs)	66,2	69,4	+ 4,7 %
- Fonctionnement	26,6	29,3	+ 10,2 %
Fonctionnement hors formation professionnelle	17,3	18,4	+ 6,3 %
- Investissement	39,6	40,1	+ 1,1 %
Investissement hors formation professionnelle	39,0	39,4	+ 1,1 %
Investissement hors formation professionnelle et hors réaménagement de dette	38,8	38,3	- 1,2 %
Dépenses totales hors formation professionnelle et hors réaménagement de dette	56,1	56,8	+ 1,1 %

La croissance des budgets régionaux en 1996 s'établit ainsi à 1 % environ, ce qui correspond à une stabilisation en volume, phénomène nouveau pour cette catégorie de collectivités locales.

Cette évolution se fait toutefois essentiellement, comme le révèle le tableau ci-dessus, au détriment de l'investissement, tant au niveau indirect qu'au niveau direct :

- Le subventionnement constitue presque la moitié des dépenses d'investissement régionales : pour la première fois, les dépenses consenties à ce titre devraient diminuer de 1,6 % en moyenne, les actions prioritaires demeurant le secteur des transports et télécommunications ainsi que l'action économique.

- Les dépenses d'équipement direct (comportant les participations versées aux lycées pour leurs dépenses d'équipement), après avoir stagné en

valeur réelle depuis plusieurs années, devraient fortement diminuer : de 6,9 % en francs courants, soit de près de 9 % en volume.

Cette situation procède très largement de la dégradation continue du taux d'épargne passé de 49,2 % en 1993 à 43 % en 1996.

Une évolution aussi défavorable est acquise en dépit des efforts réels consentis par les régions pour ralentir la progression des dépenses de fonctionnement et singulièrement des frais de personnel. Ceux-ci seraient toutefois encore en hausse de 11,5 % en 1996 après, il est vrai, + 15 % en 1995.

En face, la ressource "ne suit pas" : les recettes fiscales ont été votées en légère hausse, de 2,9 % en moyenne, cette évolution correspondant à des perspectives de conjoncture basse pour les impôts indirects (à base de fiscalité automobile et immobilière) et à un choix de maîtrise de la pression fiscale directe à + 7,5 % (après + 8 % en 1995 et + 13,5 % en 1994).

La faiblesse de l'épargne n'est pas compensée par un recours accru à l'emprunt. Au contraire.

Les emprunts prévus par les régions au moment du vote des budgets primitifs atteignent 9.518 millions de francs en métropole, représentant ainsi 14 % du total des ressources régionales. Par rapport à 1995, l'appel aux capitaux extérieurs devrait augmenter de 2,6 %.

Cette augmentation n'est toutefois qu'apparente : si l'on neutralise les mouvements d'emprunt correspondant à des renégociations de prêts anciens (et qui sont donc en quelque sorte des mouvements d'ordre), on observe une diminution en francs courants de 7,3 % de l'appel aux capitaux extérieurs entre 1995 et 1996.

La baisse du recours à l'emprunt des régions résulte d'une tendance manifeste à la maîtrise de l'endettement, liée à la réduction du besoin de financement : la différence, entre emprunts nouveaux et remboursements d'emprunt, qui s'analyse comme l'accroissement annuel de la dette, est passée de 5,5 milliards de francs en 1995 à 4,7 milliards de francs en 1996.

4. Les perspectives pour 1997 et les années suivantes : le risque d'un effet de ciseaux aggravé

Votre rapporteur spécial a demandé à différentes administrations de procéder à une analyse des **besoins en investissement des collectivités locales** au cours des prochains exercices.

Ceux-ci restent très importants, qu'il s'agisse d'investissements longs, se déroulant sur plusieurs années, ou bien d'investissements à caractère d'urgence, par exemple dans le domaine de la sécurité.

L'environnement est un domaine où l'investissement des collectivités locales est appelé à s'accroître structurellement.

Projection en matière de coûts, pour les collectivités locales, du respect des normes environnementales

1) L'assainissement

Une note rédigée en mai 1996 par la Direction de l'eau au ministère de l'environnement, s'appuyant notamment sur des chiffres et des analyses publiées par l'IFEN (Institut français de l'environnement) et le FNDAE (Fonds national d'adduction d'eau potable), met en évidence les données suivantes :

- En 1995, on pouvait estimer que 90 % de la population française, permanente ou saisonnière, relevant de l'assainissement collectif, était desservie par un réseau de collecte public, dont 85 % bénéficie d'une station d'épuration. Il restait donc, à cette date, 6,2 millions d'habitants, permanents ou saisonniers, à desservir par un réseau public et 2,7 millions à raccorder à une station d'épuration. Les 10 % restants de la population relèvent de l'assainissement autonome.

- En matière d'assainissement collectif, la directive du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, transposée en droit français, induit un montant de travaux correspondant aux seules obligations découlant directement de la directive qui s'élève à 83,3 milliards de francs (base 1994) pour la période 1992-2005. Ne sont pas compris dans ce montant les travaux correspondant aux extensions de réseaux en zones déjà urbanisées, les traitements poussés hors zones sensibles, le traitement des eaux de temps de pluie, et les traitements non liés directement à l'amélioration de la filière "eau" des stations (traitement des boues, désodorisation...). Compte tenu des échéances prévues, 72 % de ce montant devrait être engagé avant le 31 décembre 2000, soit 60 milliards de francs.

Le rapport sur l'eau du député Ambroise Guellec daté de novembre 1995 mentionne par ailleurs le fait que l'évaluation initiale du coût induit par cette directive, évalué en 1990 à 75,5 milliards de francs, a été sous-estimé. De plus, cette évaluation ne tenait pas compte du renouvellement des installations existantes, estimé à un montant annuel de 10 milliards de francs sur la période 1991-1998.

- Le montant des investissements réalisés entre 1990 et 1994 (concernant les réseaux et les stations) s'élève à environ 70 milliards de francs avec une progression annuelle de plus de 10 % en 1994. Depuis 1992, le montant des investissements peut donc être estimé à 43 milliards de francs.

- L'assainissement des communes rurales, qui justifie un traitement approprié, nécessiterait à lui seul un investissement de 53 milliards de francs qui n'intègre pas les investissements privés pour l'assainissement autonome.

- En matière de traitement des eaux pluviales, la note précitée du ministère de l'environnement évalue entre 25 et 30 milliards de francs sur la période 1992-2005 le montant des investissements à réaliser dans les réseaux unitaires, c'est-à-dire réservés aux eaux pluviales. Ce coût ne prend pas en compte la logique "inondations urbaines" ni la lutte contre la pollution des réseaux pluviaux séparatifs.

L'évaluation des besoins en ce domaine reste difficile à faire en raison d'une forte imbrication des divers aspects des travaux à effectuer autour d'objectifs différents (maîtrise des pollutions, maîtrise des inondations, considérations hydrauliques...). De plus, la problématique reste très dépendante des contraintes locales, alors même que la connaissance technique des phénomènes et des solutions à leur apporter n'est pas encore parfaite.

N.B. Le montant des travaux à réaliser par les 6 agences de bassin pour les VII^e programmes des agences de l'eau (1996-2000) est évalué à un peu plus de 56 milliards de francs pour l'assainissement, notamment sous forme d'aides à apporter aux collectivités locales qui sont en progression et qu'il est prévu de renforcer encore dans les années à venir compte tenu des efforts à fournir de leur part.

2) Pour ce qui concerne le traitement des déchets ménagers, une note de Vincent Denby-Wilkes, directeur général de l'ADEME, en date du 26 juin 1996, fait apparaître que l'investissement nécessaire pour l'application des plans départementaux de gestion des déchets au plan local pour la période 1992-2002, serait de l'ordre de 61 milliards de francs. Ce chiffre ne tient pas compte des investissements correspondants à l'ouverture des centres de stockage (non chiffrables actuellement) et des coûts de remise en état des décharges (estimé à environ 9 milliards pour résorber les décharges existantes). Certains départements ayant déjà procédé à la réalisation d'une partie de leurs investissements entre 1993 et 1995, et cette part étant évaluée à plus de 9 milliards de francs, il resterait bien à réaliser environ 60 milliards d'investissements (hors ouverture de centres de stockage) pour atteindre l'objectif 2002.

N.B. Certaines études publiées en 1996 précisent qu'en raison du contexte économique, les collectivités territoriales compétentes risquent de ne pas pouvoir consacrer plus de 20 milliards de francs à ces investissements durant cette période.

3) Dans le domaine des transports publics urbains, on a constaté une dépense de l'ordre de 5 milliards de francs par an pour les années 1993 et 1994. Après un fléchissement important en 1995 et 1996 (3 milliards par an), les investissements prévisibles des collectivités locales devraient retrouver un rythme de 5 milliards par an à partir de 1998. On peut donc considérer que de 1996 à l'an 2000 inclus, les projets de transport urbain devraient représenter environ 22 milliards de francs hors Ile-de-France.

Des besoins importants existent également en matière d'infrastructures publiques (transports, mise aux normes de sécurité dans les établissements scolaires, suppression de l'amiante dans les bâtiments publics).

A côté de ces investissements lourds, les collectivités locales investissent aussi dans les nouvelles technologies : l'informatique représente ainsi près de 2 milliards de francs d'investissements annuels et les collectivités locales investissent environ 200 millions de francs par an dans le domaine des télécommunications.

Si elles sont fortement incitées à investir par l'ampleur des travaux à mener et des besoins à satisfaire, les décisions des collectivités locales restent toutefois suspendues à des décisions d'ordre national dont elles n'ont pas la maîtrise :

- les mesures d'économies budgétaires décidées par l'Etat sur des crédits d'investissement peuvent induire un effet de levier négatif, car l'étirement des délais de versement des subventions retarde d'autant l'avancement des travaux. Tel est le cas, avec **l'étalement sur un exercice supplémentaire de contrats de plan et des lois de programmation** ;

- une nouvelle hausse de la cotisation employeur à la CNRACL, même si elle n'est pas à l'ordre du jour en 1996 et en 1997, induirait une nouvelle hausse importante des charges courantes. L'analyse de votre rapporteur spécial est, sur ce point, pessimiste en ce qui concerne 1998 (lire les observations ci-dessus et la seconde partie ci-après).

Tout indique d'ores et déjà que l'investissement public, dont les collectivités territoriales assurent aux trois-quarts le financement, pâtira pendant encore plusieurs années d'une situation budgétaire et d'anticipations défavorables. Dans ces conditions, **il serait sans doute souhaitable d'envisager un assouplissement des délais imposés, notamment dans le domaine du respect des normes environnementales.**

II. LES PRINCIPALES TENDANCES DE LA FISCALITE LOCALE

A. LA FISCALITE DIRECTE LOCALE

L'évolution de la fiscalité directe locale, qui constitue la principale ressource des collectivités locales françaises, peut être analysée sous trois angles :

- Du point de vue du contribuable, la charge est constituée par le montant des produits votés par les collectivités locales et les organismes consulaires auxquels s'ajoutent les frais de gestion et autres cotisations prélevées par l'Etat (frais d'assiette et de recouvrement, frais de dégrèvement¹ et d'admission en non-valeur, majoration de la cotisation de péréquation de taxe professionnelle, prélèvement sur la valeur locative en matière de taxe d'habitation). L'ensemble ainsi obtenu est diminué des dégrèvements financés par le budget de l'Etat (1).

- Du point de vue des collectivités locales, il importe d'ajouter au montant du produit voté (qui inclut, par définition, le montant des dégrèvements) le montant des compensations d'exonérations versées par l'Etat (2).

- Enfin, du point de vue de l'Etat, le coût net de la fiscalité locale est représenté par le solde du montant des compensations d'exonérations et de dégrèvements diminué des sommes perçues au titre des frais de dégrèvement et d'admission en non-valeur ainsi que de différents prélèvements et cotisations (majoration de la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle et prélèvement sur la valeur locative en matière de taxe d'habitation : la première a vocation à couvrir une partie du coût du plafonnement de la cotisation de taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée, la seconde allège le coût pour l'Etat de l'ancien dégrèvement, devenu exonération, de taxe d'habitation accordée sous condition de ressources) (3).

Au-delà de ces données permanentes, la seconde partie du projet de loi de finances pour 1997 contient deux dispositions qui imposent une contrainte non négligeable sur le cadre d'action des collectivités locales dans la gestion de leur fiscalité directe. Celle-ci réclame pourtant, au

¹ Il s'agit des dégrèvements accordés par le Trésor et non des dégrèvements législatifs.

contraire, un cadre plus souple, compte tenu des difficultés traversées ; par exemple un "déverrouillage" partiel ou total des taux des "quatre vieilles". D'autant plus que le Gouvernement pourrait déposer, en 1998, un projet de loi portant incorporation dans les bases d'imposition locales des nouvelles évaluations issues de la loi du 30 juillet 1990 (4).

1. L'approche du contribuable: le poids sans cesse croissant de la fiscalité directe locale

Sous l'angle du contribuable, les montants de chacune des quatre taxes directes locales ont évolué comme suit depuis 1986 :

Charge supportée par les redevables

(en millions de francs)

	Taxe professionnelle	Taxe d'habitation	Taxe sur le foncier bâti	Taxe sur le foncier non bâti	TOTAL
1986	67.104	32.266	41.381	9.388	150.139
1987	68.149	33.584	45.061	9.355	156.149
1988	73.482	34.841	48.890	9.768	166.981
1989	80.581	37.443	52.235	9.622	179.881
1990	91.160	36.574	56.712	9.125	193.571
1991	98.521	40.868	62.404	8.460	210.253
1992	102.879	44.104	68.212	9.007	224.202
1993	109.484	47.462	76.784	8.141	241.871
1994	112.484	51.157	84.033	7.908	255.582
1995	115.026	53.838	89.847	7.582	266.293
1996 (1)	125.152	57.240	96.420	6.975	285.787

(1) Prévisions

Les taux d'évolution des impôts directs locaux réellement supportés par les redevables atteignent donc, pour 1996, par rapport à 1995 :

- + 8,80% pour la taxe professionnelle,
- + 6,32% pour la taxe d'habitation,
- + 7,32% pour la taxe sur le foncier bâti,
- 8,01 % pour le foncier non bâti.

La progression pondérée des quatre taxes directes locales s'élève ainsi, du point de vue du redevable, à 7,32%.

Il convient enfin de rappeler que la pression fiscale supportée par le contribuable local intègre **les taxes additionnelles aux impôts locaux** dont les collectivités locales ne sont pas responsables, à l'exception toutefois de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Ces taxes additionnelles, déjà prises en compte dans les chiffres qui précèdent, sont récapitulées dans le tableau ci-après. Elles comprennent notamment les taxes perçues par les organismes consulaires et 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, avait institué dans la loi du 30 juillet 1990 une majoration de 0,4 point sur deux ans des prélèvements pour frais d'assiette et de recouvrement des impôts locaux. Cette majoration a tout d'abord été reconduite en 1993, puis en 1994 et 1995. L'article 19 de la loi de finances pour 1996 a **pérennisé** la majoration de 0,4 point.

Impositions additionnelles aux quatre taxes locales

	1993	1994	1995	1996 (1)
Taxes additionnelles au foncier bâti				
. Taxe d'enlèvement ordures ménagères	11.710	12.992	14.127	14.986
. TEOM La Poste et France Telecom		39	40	44
. Frais d'assiette (4,4 %) et de dégrèvements (3,6 %)	5.796	6.360	7.010	7.315
Total	17.506	19.391	21.177	22.345
Taxes additionnelles au foncier non bâti				
. Taxe pour frais de chambres d'agriculture	1.374	1.395	1.430	1.460
. Taxe perçue au profit du BAPSA	51	49	49	46
. Cotisation pour la caisse d'assurance accidents agricoles	74	75	74	74
. Frais d'assiette et de dégrèvements (7,6 %)	653	615	590	540
Total	2.152	2.134	2.143	2.120
Taxes additionnelles à la taxe professionnelle				
. Taxes chambres de commerce	5.237	5.494	5.718	5.900
. Taxe chambres de métiers	955	1.002	1.043	1.080
. Cotisation de péréquation (2)	2.899	3.088	3.287	3.500
. Frais d'assiette et de dégrèvements (7,6 %)	10.219	11.174	11.667	12.372
Total	19.310	20.758	21.715	22.852
Taxe additionnelle à la taxe d'habitation				
. Frais d'assiette (4 %) et frais de dégrèvements (résidences secondaires)	2.564	2.751	2.887	3.070
. Taxe additionnelle (3)	163	180	197	210
Total	2.727	2.931	3.084	3.280
Frais d'assiette et de dégrèvement de La Poste et France Télécom (F.B., F.N.B. et T.P.)		84	92	103
Taxe spéciale d'équipement (Basse-Seine, Métropole lorraine, Nord-Pas-de-Calais et Puy-de-Dôme)	109	108	109	
Total général	41.804	45.406	48.320	50.700

(1) Prévisions

(2) Dont versés à l'Etat : 1.098 millions de francs en 1993, 1.149 millions de francs en 1994, 1.240 millions de francs en 1995 et 1.320 millions de francs en 1996.

(3) Prélèvement sur la valeur locative au profit de l'Etat, en contrepartie des allègements de taxe d'habitation.

2. Le point de vue des collectivités locales: un faible "effet base" en 1996 compensé par un fort " effet taux"

Sous l'angle des collectivités locales, les produits et les compensations correspondant à chacune des quatre taxes directes locales ont évolué comme suit depuis 1986 :

Produit perçu par les collectivités locales et les organismes consulaires

(en millions de francs)

	Taxe professionnelle	Taxe d'habitation	Taxe sur le foncier bâti	Taxe sur le foncier non bâti	TOTAL
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	53.127	8.918	207.871
1990	113.696	47.681	57.678	8.995	228.050
1991	125.738	51.612	62.775	9.202	249.327
1992	135.492	54.814	67.372	9.322	267.000
1993	146.836	59.260	74.868	9.334	290.298
1994	153.033	63.462	81.675	8.885	307.055
1995	160.032	66.863	87.073	8.921	322.889
1996 (1)	168.085	70.927	93.313	8.930	341.255

(1) Prévisions

Les taux d'évolution du produit perçu par les collectivités locales et organismes consulaires atteint donc, pour 1996, + 5,69 % par rapport à 1995, soit :

- + 5,03% pour la taxe professionnelle,
- + 6,08 % pour la taxe d'habitation,
- + 7,17% pour la taxe sur le foncier bâti,

+ 0,10 % pour le foncier non bâti.

- a) *La fiscalité directe locale connaît une croissance sensiblement plus vive en 1996 qu'en 1995, sans pour autant retrouver les taux de progression du début de la décennie.*

Selon les analyses effectuées par la direction générale des collectivités locales sur un échantillon de 4.740 communes (dont toutes celles de plus de 5.000 habitants), ainsi que sur la totalité des régions, des départements et des groupements de communes à fiscalité propre créés avant le 1er janvier 1995, les collectivités territoriales percevront 281 milliards de francs au titre des quatre taxes directes locales (non comprises les allocations compensatrices), soit une progression de 7 % par rapport à l'année 1995 (+ 5 % environ en francs constants).

Ces données sont corroborées par l'analyse du Crédit local de France dans son étude précitée parue au mois de juillet dernier.

Cet accroissement de la fiscalité directe n'est pas imputable à un "effet base".

La direction générale des collectivités locales note, en effet, que la croissance des bases d'imposition des collectivités territoriales est très faible en 1996 pour l'ensemble des quatre taxes. Pour la taxe professionnelle, elle est semblable à celle de 1995, plus faible que celle connue tout au long des années 80 et au début des années 90 : 3,2 % pour les bases d'imposition communales, soit 1 % environ en francs constants. Cette évolution est d'autant plus préjudiciable aux collectivités que la taxe professionnelle représente leur ressource fiscale principale -49,3 % du produit voté des quatre taxes-, et constituait jusqu'à ces deux dernières années le moteur essentiel de la croissance de leur produit. Cette maigre croissance trouve sa source dans la situation économique enregistrée en 1994, année servant de support à l'établissement des bases d'imposition pour cette taxe en 1996.

La croissance des bases du foncier bâti et surtout de la taxe d'habitation est également très faible cette année : respectivement 1,8 % et 0,3 % environ en francs constants, pour les bases d'imposition communales.

- b) *La hausse de la fiscalité locale est donc essentiellement due à un "effet taux".*

L'évolution constatée de ce point de vue est plus sensible pour les communes et leurs groupements.

Les taux d'imposition augmentent plus rapidement qu'en 1995 à chaque échelon territorial, mais ce ressaut de la pression fiscale est, en effet, plus particulièrement prononcé dans *les communes*.

En effet, la première année de mandat se traduit généralement dans les budgets communaux par une sollicitation accrue des contribuables, après **une année de pause marquée par les élections municipales**. En outre, la fiscalité communale continue d'être tirée par **le développement de l'intercommunalité**.

La direction générale des collectivités locales observe ainsi que les communes et les groupements de communes à fiscalité propre¹ percevront un produit en hausse de 7,2 % par rapport à 1995, soit 5 % environ en francs constants. Après une année 1995 marquée par l'échéance municipale et par une faible augmentation de la fiscalité (4,4 %, soit 2,7 % en francs constants), celle-ci retrouve une croissance plus proche de celle connue entre 1990 et 1994.

La croissance est de 6,5 % (4,5 % environ en francs constants) pour les seules communes.

Cette évolution est caractérisée par une faible croissance des bases à laquelle se surajoute une évolution des taux de 3,6 % pour la taxe professionnelle à 4,5 % pour la taxe d'habitation (3,1 % à 3,9 % pour les seules communes).

Le processus d'intégration intercommunale se poursuit. La part du produit voté par les groupements de communes à fiscalité propre dans le produit prélevé par l'ensemble des communes et des groupements à fiscalité propre passe de 11,8 % en 1995 à 12,4 % en 1996. Le produit de ces groupements a augmenté de 11,8 % (près de 10 % en francs constants), dont 3,6 points (714 millions de francs) dus à la création de nouveaux groupements. Les communautés de communes et les districts existant déjà en 1995, qui ont beaucoup développé leurs activités récemment, ont augmenté leur produit de 12,7 %.

S'agissant des *départements*, la croissance de leur produit est restée modérée en 1996, comparée à celle des années précédentes : + 6,3 %, soit + 4,1 % en francs constants.

¹ Les chiffres concernant les contributions fiscalisées aux syndicats intercommunaux sans fiscalité propre ne sont pas encore disponibles.

Cette modération apparente reflète toutefois l'arrivée à son terme du processus devant conduire, en 1996, à l'exonération complète de la part départementale de la taxe foncière perçue sur les propriétés non bâties à usage agricole. En effet, l'exonération ne portait encore, en 1995, que sur les sept neuvièmes des bases.

Les pertes de recettes correspondantes devraient donner lieu à un versement de l'Etat à hauteur de 485 millions de francs. Un calcul "à législation constante" tenant compte de cette compensation aboutit à une augmentation du produit des quatre taxes de 4,8 % en francs constants, soit un niveau proche de celui constaté pour les communes.

Près d'un département sur quatre a reconduit les taux qu'il avait votés en 1995.

La chute du taux moyen du foncier non bâti provient d'un effet statistique dû au changement de la structure des bases occasionné par l'exonération des terres agricoles, comme on vient de le voir. A "structure des bases constante" (en pondérant par la structure des bases de 1995), la variation du taux moyen est de + 2,7 %.

Enfin, pour la deuxième année consécutive, la croissance des produits votés par les régions a été limitée en 1996 : + 7,5 %, soit 5,2 % en francs constants. A législation constante, la croissance enregistrée depuis deux ans est la plus faible de ces 15 dernières années. Cette évolution est quasi-généralisée : 13 régions sur 26 ont maintenu leurs taux de 1995.

Le tableau et le graphique suivants résument l'analyse qui précède.

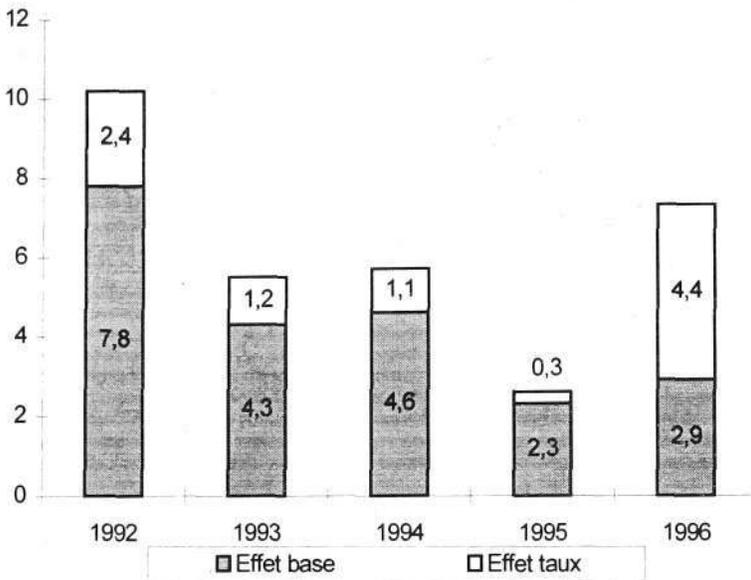
**1. Evolution du produit voté des quatre taxes directes locales (métropole)
A législation constante et en francs constants**

(en pourcentage)

	Communes et groupements	Départements	Régions	Toutes collectivités
1989	+ 2,3	+ 3,1	+ 24,8	+ 3,7
1990	+ 5,9	+ 5,9	+ 16,2	+ 6,5
1991	+ 5,4	+ 6,2	+ 9,8	+ 5,9
1992	+ 6,5	+ 6,3	+ 6,7	+ 6,5
1993	+ 7,1	+ 9,3	+ 21,0	+ 8,7
1994	+ 6,0	+ 7,6	+ 14,8	+ 6,9
1995	+ 2,7	+ 5,3	+ 5,2	+ 3,6
1996	+ 5,0	+ 4,8	+ 5,3	+ 5,0

Source : Direction générale des collectivités locales

2. Taxe professionnelle des communes :
Effet base / Effet taux (en %)



Source : Crédit local de France

3. La charge des compensations d'allègements d'impôts locaux pour l'Etat: un coup d'arrêt incontestable en 1996

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

Coût des allègements d'impôts pour le budget de l'Etat (1)

	Taxe professionnelle	Taxe d'habitation	Taxe sur le foncier bâti	Taxe sur le foncier non bâti	TOTAL
1986 (2)	16.929 22,41 %	6.066 16,47 %	3.687 8,36 %		26.682 17,05 %
1987 (2)	22.665 27,53 %	7.575 19,15 %	3.877 8,19 %		34.117 20,16 %
1988 (2)	24.825 27,81 %	8.326 20,07 %	3.316 6,57 %		36.467 20,12 %
1989 (2)	25.690 26,58 %	8.533 19,31 %	2.643 5,03 %		36.866 19,06 %
1990 (2)	27.749 25,60 %	13.127 27,54 %	3.159 5,57%	313 4,07 %	44.348 20,84 %
1991 (2)	33.552 27,92 %	13.015 25,23 %	3.012 4,93%	1.230 15,70 %	50.809 21,82 %
1992 (2)	39.448 30,44%	12.864 23,48%	2.046 3,16%	805 10,17 %	55.163 22,13%
1993 (2)	44.799 31,87 %	14.149 23,89 %	1.272 1,79%	1.627 20,58 %	61.847 22,83 %
1994 (2)	48.637 33,20 %	14.827 23,37 %	1.139 1,50 %	1.391 18,70 %	65.994 23,08 %
1995 (2)	53.488 34,91%	15.677 23,45 %	978 1,22 %	1.731 23,27%	71.874 23,93 %
1996 (Prévisions)	51.947 32,24%	16.507 23,27%	912 1,06%	2.329 31,37%	71.695 22,56%
1996/1995	- 2,88%	+ 5,29%	- 6,75%	+ 34,55%	- 0,25%

(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, ce qui explique la différence constatée avec le tableau de la page suivante relatif au coût pour l'Etat des exonérations et dégrèvements de taxe professionnelle.

(2) En proportion des produits toutes collectivités confondues (produits : taxes principales + compensations).

• Ces chiffres révèlent, **pour la première fois, une décroissance (- 0,25%) de la charge représentée, pour l'Etat, par la fiscalité directe locale.** L'impact des compensations à verser est, en effet, passé de 24,3 milliards de francs à 71,9 milliards de francs entre 1984 et 1995, soit une multiplication par un coefficient de près de 3, pour redescendre à 71,7 milliards de francs en 1996. La prise en charge par l'Etat d'abattements, d'exonérations et de dégrèvements divers s'élève ainsi, **en net**, à 22,6% du produit théorique que les collectivités locales devraient percevoir au titre de leur fiscalité directe, au lieu de 23,9% en 1995. Jamais la participation de l'Etat n'avait été aussi élevée que l'année dernière puisqu'elle était passée de 12,23 % en 1984 à 20,16 % en 1987 pour redescendre un peu en 1988 et 1989 et ne plus cesser d'augmenter depuis.

• L'impôt le plus coûteux pour l'Etat demeure **la taxe professionnelle.** C'est toutefois l'effort imposé aux collectivités compensées ainsi qu'aux contribuables à ce prélèvement qui permet d'amorcer le reflux constaté dans le tableau de la page précédente.

La répartition de la charge occasionnée par cet impôt s'est établie comme suit au cours des dernières années :

(en millions de francs)

	1992	1993	1994	1995	1996 (Prévisions)
- Dotation de compensation de la taxe professionnelle	23.451	22.773	18.257	18.257	17.456
Plafonnement taux TP 1983	586	575	535	545	515
Réduction salaires	3.195	3.136	2.918	3.019	2.857
Réduction embauche et investissement (1)	4.248	3.925	3.498	2.999	3.026
Abattement général 16 % bases TP (2)	15.422	15.137	11.306	11.694	11.058
- Statut fiscal de Corse (Loi du 27/12/94)				307	323
- Zones de revitalisation rurale et de redynamisation urbaine (L. du 04/02/95)					6
- Dégrèvements prononcés	21.169	27.697	36.554	41.396	41.020
Dont dégrèvement de cotisation pour la fraction > 3,5 % de la valeur ajoutée (3)	14.988	18.579	27.013	31.242	29.552
TOTAL	44.620	50.470	54.811	59.960	58.799

(1) A compter de 1992, cette compensation a subi une réfaction se traduisant par un ticket modérateur de 2 % du produit des quatre taxes directes locales (art. 46-LFI 1992).

(2) A compter de 1994, une ponction a été opérée sur cette dotation en fonction du taux de progression du produit de taxe professionnelle perçu par les collectivités locales; à compter de 1996: application du "pacte de stabilité".

(3) A compter de 1995, taux relevé à 3,8% ou 4% en fonction du chiffre d'affaires de l'entreprise.

Le ralentissement sensible de la progression du coût à structure constante des compensations d'exonérations et de dégrèvements de taxe professionnelle a été obtenu par une double action, sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) et le dégrèvement de cotisation en fonction de la valeur ajoutée.

① La dotation de compensation de la taxe professionnelle :

- A compter de 1992, la compensation de la réduction pour embauche et investissement a subi une refaçon se traduisant par un ticket modérateur de 2 % du produit des quatre taxes directes locales. L'intention initiale du Gouvernement était d'ailleurs de poursuivre le mouvement d'extinction de la compensation de la REI, dans le projet de loi de finances initiale pour 1997, en supprimant tout remboursement des pertes pour les collectivités dont les bases progressent à un taux supérieur à la moyenne nationale et en écrétant la compensation versée aux autres (voir infra, seconde partie du présent rapport).

- A compter de 1994, la compensation versée aux collectivités locales au titre de l'abattement de 16 % des bases de taxe professionnelle a fait l'objet d'une ponction calculée, pour chaque collectivité concernée, en fonction de l'évolution de son produit de taxe professionnelle entre 1987 et l'année précédant celle du versement de la DCTP (article 54 de la loi de finances initiale pour 1994, pérennisé par l'article 20 de la loi de finances pour 1995).

② Le dégrèvement au titre du plafonnement de taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée

L'article 17 de la loi de finances initiale pour 1995 comporte :

- d'une part, une limitation à 500 millions de francs au lieu de 1 milliard de francs, du montant du dégrèvement susceptible d'être obtenu par une même entreprise au titre du plafonnement par rapport à la valeur ajoutée ;

- d'autre part, un relèvement de 3,5 % à 3,8 % ou 4 % du taux du plafonnement, pour les entreprises réalisant un chiffre d'affaires excédant respectivement 140 millions de francs et 500 millions de francs.

La loi de finances pour 1996 a prévu une **consolidation, voire une accentuation, de cet effort de stabilisation des dépenses de l'Etat :**

- par la transformation de la DCTP en "variable d'ajustement" permettant de limiter l'évolution de l'ensemble des concours indexés versés aux collectivités locales au rythme de progression des prix ;

- par la pérennisation¹ des dispositions de l'article 17 de la loi de finances initiale pour 1995 complétées par le principe d'un gel du taux de taxe professionnelle retenu pour calculer la cotisation faisant l'objet du dégrèvement.

En 1996, les économies induites par cet article sont de 925 millions de francs au titre du plafonnement du montant du dégrèvement à 500 millions de francs, 3.268 millions de francs au titre du relèvement à 3,8% ou 4% du taux du plafonnement et 36 millions de francs (1.700 millions de francs en 1997) au titre du gel du taux de la compensation au niveau atteint en 1995.

Toutefois, il est sans doute encore trop tôt pour affirmer que le coup d'arrêt porté à la progression continue de la charge pour l'Etat des exonérations et dégrèvements de taxe professionnelle est durable. En effet, le coût des exonérations, en particulier, doit connaître **une hausse conjoncturelle**, liée à la montée en régime de deux mécanismes:

- Celui de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et de la loi relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville, même si une partie de la charge doit être imputée sur les ressources du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

- Celui de la loi portant statut fiscal de la Corse, qui doit être complété, en loi de finances rectificative pour 1996, par la mise en place d'un régime de zone franche (300 millions de francs sont provisionnés à ce titre pour 1997 dans le prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale).

Enfin, la dotation de compensation de la taxe professionnelle, hors réduction pour embauche et investissement, progressera de 2% en 1997, en application des dispositions du pacte de stabilité, grâce à une croissance très faible de la DGF l'an prochain.

• La chute constante du coût pour l'Etat des compensations pour pertes de produit de **taxe foncière sur les propriétés bâties** revêt un aspect moins volontariste.

Elle a certes puisé son origine dans la suppression des remboursements accordés aux collectivités locales au titre de l'exonération de deux ans pour les constructions nouvelles ainsi que dans la substitution du prêt à taux zéro aux anciens PAP.

¹ *Le Parlement, suivant la position du Sénat, n'a toutefois voté que le prolongement jusqu'en 1998 de ces dispositions et n'a pas suivi le gouvernement dans son souhait d'une pérennisation.*

Mais elle est également mécaniquement activée par des sorties d'exonérations, correspondant aux constructions sociales des années 1970, supérieures en nombre aux entrées des années 1990, marquées par un reflux du logement social.

- Le poids grandissant de la **taxe d'habitation** dans le coût des allègements d'impôts pour le budget de l'Etat a marqué un premier temps d'arrêt en 1992 grâce à la transformation de certains dégrèvements en exonérations compensées aux collectivités locales en appliquant aux bases concernées le taux de l'impôt gelé à son niveau de 1991.

Cependant, la charge induite pour l'Etat a atteint 15,7 milliards de francs selon les données pour 1995, et a progressé de 5,7 % par rapport à 1994.

En réponse à cette situation, l'article 18 de la loi de finances initiale pour 1996 a réduit et gelé, à compter de l'année en cours, à 13.300 francs le plafond de la cotisation d'impôt sur le revenu pris en compte pour le calcul du plafonnement de la cotisation de taxe d'habitation institué par l'article 1414 C du code général des impôts (exonération de taxe d'habitation à concurrence de la fraction de cet impôt excédant 3,4% du revenu, dans la limite de 50% de la fraction de taxe d'habitation excédant 1951 francs).

Pour autant, le coût pour l'Etat des compensations de taxe d'habitation aurait continué de progresser, passant à 16,5 milliards de francs en 1996, en augmentation de 5,3% par rapport à 1995.

Les éléments fournis par le Service de la législation fiscale montrent que cette tendance s'explique par une forte progression des cotisations de taxe d'habitation pour 1996 (+ 6,4%) et par une moindre progression de l'impôt sur le revenu pour 1996 (+ 2,3%) faisant référence au revenu de 1995 (+ 1,4%).

La mesure contenue dans l'article 18 de la loi de finances pour 1996 a tout de même engendré une économie budgétaire de 426 millions de francs, puisque le dégrèvement résultant du plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu atteindrait pour l'année en cours 3.230 millions de francs au lieu de 3.656 millions de francs à structure constante.

De ce point de vue, le projet de loi de finances pour 1997 se contente de proposer une mesure que l'on pourrait qualifier de "prophylactique": afin d'éviter la contagion sur la taxe d'habitation de la diminution globale du barème de l'impôt sur le revenu, l'article 8 déconnecte les exonérations et dégrèvements de taxe d'habitation du montant des cotisations à l'impôt sur le revenu et les soumet directement à des conditions de revenu.

• Enfin, même si sa part relative dans les charges assurées par l'Etat reste très faible avec un peu plus de 2,3 milliards de francs, la compensation des dégrèvements et exonérations de **taxe foncière sur les propriétés non bâties** progresse de 34,5 % en 1996 par rapport à 1995.

Ce fort indice d'évolution est, pour une large part, le reflet des dispositions de la loi de finances rectificative pour 1993 qui prévoient l'exonération complète progressive de la part départementale de la taxe sur le foncier non bâti appliqué aux terres à usage agricole (3/9 pour 1993, 5/9 pour 1994, 7/9 pour 1995 et **la totalité en 1996**).

4. La seconde partie du projet de loi de finances pour 1997: des mesures contraignantes pour la gestion fiscale des collectivités locales, a contrecourant de la souplesse qu'exigent les difficultés traversées

Les articles 74 et 75 du projet de loi de finances pour 1997 prévoient respectivement la fixation des coefficients de majoration des valeurs locatives servant de base aux impôts directs locaux en 1997 et le plafonnement du taux de taxe professionnelle voté par les conseils généraux et les conseils régionaux.

a) La fixation des coefficients de majoration des valeurs locatives servant de base aux impôts directs locaux en 1997

Le gouvernement propose d'appliquer un coefficient de majoration égal à 1, au titre de 1997, aux valeurs locatives des propriétés non bâties et des immeubles industriels figurant à l'actif d'une entreprise soumise au régime de l'imposition d'après le bénéfice réel. Cette **absence de revalorisation des bases** est pratiquée sans interruption depuis 1990 pour les propriétés non bâties et depuis 1992 pour les immeubles industriels figurant à l'actif d'une entreprise soumise au régime de l'imposition d'après le bénéfice réel.

Pour la première fois, le gouvernement proposait en outre la reconduction pure et simple des valeurs locatives des autres propriétés bâties qui se voyaient ainsi appliquer un coefficient de revalorisation égal à 1, alors qu'il avait été de 1,01 en 1996, 1,02 en 1995 et 1,03 en 1994.

L'Assemblée nationale, sur proposition de sa commission des finances, a cependant contesté ce gel généralisé des bases et imposé un coefficient de 1,01 (soit + 1 %) pour l'ensemble des propriétés bâties autres que les immeubles industriels ne relevant pas de l'article 1500 du code général des impôts.

Par ailleurs, au cours de la séance du 17 septembre 1996 du comité des finances locales, M. Alain Lamassoure, ministre délégué au Budget, a indiqué que le gouvernement procédait à une nouvelle rédaction du **projet de loi portant incorporation dans les rôles d'imposition des nouvelles évaluations cadastrales issues de la loi du 30 juillet 1990**, afin de tenir compte des observations émises par les membres du comité¹.

Quatre demandes émanant du comité des finances locales ont été expressément reprises par M. Lamassoure dans son intervention :

- la suppression d'un groupe spécifique de tarification pour les logements à caractère social ;

- l'application d'un taux de revalorisation de 1,61, au lieu de 1,37 initialement proposé par le gouvernement, pour les évaluations cadastrales des locaux industriels et commerciaux ;

- l'allongement de trois à quatre ans de la période d'intégration des nouvelles bases d'imposition ;

- l'abaissement à 15 % et 300 francs d'accroissement des cotisations d'une année sur l'autre (au lieu de 50 % et 500 francs) des seuils d'écrêtement.

La date possible d'examen du projet de loi -soit le premier semestre de 1997- rend toutefois plus incertaine la détermination de la première année de mise en oeuvre de la réforme -1998 ou 1999-, les services du ministère du Budget estimant qu'une année pleine est nécessaire entre le vote du texte et son application pour procéder aux derniers ajustements techniques.

b) Le durcissement des règles de plafonnement du taux de taxe professionnelle voté par les collectivités territoriales

Le gouvernement a proposé d'étendre aux départements et aux régions le principe applicable aux communes selon lequel le taux de taxe professionnelle voté par une collectivité ne peut excéder deux fois le taux moyen constaté l'année précédente au niveau national pour l'ensemble des collectivités de même nature.

Le taux moyen départemental de taxe professionnelle s'établissait à 6,44 % en 1995 et le taux moyen régional à 1,83 %. Appliqués dès 1996, les plafonds de taux de taxe professionnelle auraient ainsi été de 12,88 % pour les départements et 3,66 % pour les régions.

¹ *Propos confirmés par le ministre de l'Economie et des finances, M. Jean Arthuis, devant le récent Congrès des Maires de France.*

La portée pratique de ce dispositif était toutefois nulle dans l'immédiat, aucun département ni aucune région ne présentant des taux proches du plafond proposé.

Le gouvernement avait lui-même présenté ce dispositif comme un geste symbolique de bonne volonté à l'égard des entreprises.

L'Assemblée nationale l'a doublement **durci** :

- en imposant un plafond égal à **1,9 fois** la moyenne nationale, **y compris pour les communes**, sans majoration de la compensation instituée en 1983 ;

- en **gelant** la base de comparaison à la moyenne constatée en 1996, alors que dans le régime aujourd'hui en vigueur pour les communes, cette base est constituée par la moyenne de l'année précédente.

Votre rapporteur spécial estime pour sa part que ce gage donné aux entreprises est inopportun alors que l'environnement qui avait présidé à l'instauration du plafonnement de la taxe professionnelle et à son corollaire, le "verrouillage" des taux des quatre "vieilles", s'est modifié du tout au tout.

Loin d'être soumis au bon vouloir des collectivités locales, ce sont les contribuables à la taxe professionnelle qui, aujourd'hui, exercent un "chantage" permanent à la délocalisation des activités économiques.

Cette remarque devrait d'ailleurs conduire votre commission des finances à vous proposer, dans le cadre de l'examen des articles non rattachés de la deuxième partie du projet de loi de finances, outre une amodiation substantielle, voire la suppression de l'article 68, un processus d'assouplissement des règles de liaison entre les taux des quatre impôts directs locaux fixés par l'article 1636 B sexies du code général des impôts.

B. LA FISCALITE TRANSFEREE DANS LE CADRE DES LOIS DE DECENTRALISATION

Les évaluations relatives au produit de la fiscalité transférée retranscrites dans le tableau placé ci-après additionnent les effets de l'application de la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 et de la loi Corse du 13 mai 1991.

La fiscalité transférée au titre de la compensation financière des transferts de compétences (taxe sur les cartes grises, droits d'enregistrement et taxe de publicité foncière, vignette automobile, hors fiscalité spécifique à la

Corse) augmenterait, en 1997, de 3,5 % par rapport aux évaluations révisées pour 1996 et atteindrait un montant global de 39,8 milliards de francs. Il ne s'agit toutefois que d'une évaluation, le taux de progression retenu étant, chaque année, à titre de convention, celui du produit intérieur brut en valeur inscrit dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances.

En 1996, d'après les premières estimations fournies par le "bleu" budgétaire de l'Intérieur et décentralisation, à partir des données des budgets primitifs, les évolutions seraient les suivantes:

- La *taxe sur les cartes grises* perçue par les régions aurait bénéficié d'un produit en hausse de 10,2 % par rapport à 1995, avec plus de 8 milliards de francs.

Cette évolution semble n'être due qu'en partie aux choix fiscaux des conseils régionaux. En effet, le tarif unitaire moyen par cheval-vapeur n'a été majoré que de 3,8%, passant de 156,73 francs à 162,65 francs.

Un peu plus de la moitié des régions (14) n'ont pas modifié leur tarif. Les régions Poitou-Charentes, Lorraine et Bourgogne enregistrent les plus fortes augmentations, supérieures à 10%.

La majeure partie de l'explication de la hausse constatée pour le présent exercice pourrait reposer en fait sur les effets attendus de la prime à l'achat de véhicules neufs en échange de la cession de véhicules de plus de huit ans, appelée également "Jupette". Cette analyse demande cependant à être confirmée, sachant qu'en outre, les régions ont toujours tendance à surévaluer leurs recettes fiscales.

Cependant, si cette explication était la bonne, l'arrivée de cette mesure à son terme au 30 septembre 1996 peut laisser craindre une année 1997 moins bonne que l'année écoulée.

- Les produits de la *taxe départementale de publicité foncière* et du *droit départemental d'enregistrement* se seraient établis à 16,87 milliards de francs, soit à un niveau à peine supérieur à celui atteint en 1995 (16,66 milliards de francs).

Ces données prennent en compte les conséquences de l'abattement de 35 %, mais pas la compensation partielle, institués par l'article 11 de la loi de finances rectificative du 4 août 1995.

Toutefois, l'abattement de 35% des droits départementaux et de la taxe additionnelle régionale perçus sur les cessions à titre onéreux d'immeubles d'habitation ayant été mise en application dès le 1er juillet 1995, il convient également de voir dans la faiblesse de l'évolution constatée la

marque, d'une part, de l'abaissement du plafond de taxation à 5 % pour la part départementale à compter du 1er juin 1996 et, d'autre part, celle de la stagnation du marché immobilier en 1996 après la nouvelle récession enregistrée en 1995.

Dans une mesure bien moindre, cette apathie des droits d'enregistrement départementaux peut également être considérée comme le reflet du recours par certains départements aux formules d'exonération instituées ou étendues par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995.

Les conseils généraux peuvent en effet :

- instituer un abattement sur l'assiette du droit départemental de mutation en le limitant aux zones de revitalisation rurale du département définies par le décret n° 96-119 du 14 février 1996 (article 1594 F ter du code général des impôts) : le montant de cet abattement qui ne peut être inférieur à 50 000 francs, ni supérieur à 300 000 francs est fixé, dans ces limites, par fraction de 50 000 francs. Dans ce cas, les pertes de recettes liées à ces abattements sont compensées à hauteur de 50 % par l'Etat.

A compter du 1er juin 1996, les départements de la Creuse et de la Marne ont institué un abattement respectivement de 100 000 francs et 50 000 francs en application de l'article 1594 F ter susvisé.

- adopter un taux réduit de 3,60 % en faveur des acquisitions d'immeubles situés dans certaines zones géographiques et affectés à l'habitation principale de personnes contraintes de changer de domicile ou de résidence par suite de la délocalisation de leur emploi (article 1594 F quater du code général des impôts). Ces zones sont les zones d'aménagement du territoire pour les actions industrielles, les territoires ruraux de développement prioritaire et les zones de redynamisation urbaine.

A compter du 1er juin 1996, six départements ont adopté le taux réduit de 3,60 % (départements du Doubs -qui avait déjà appliqué en 1995-, de la Haute-Garonne, de la Lozère, de la Marne, des Pyrénées-Atlantiques et du Territoire de Belfort- ces deux derniers départements ayant également déjà appliqué ce taux réduit en 1995).

• Enfin, la *taxe différentielle sur les véhicules à moteur* (la vignette) serait restée à peu près étale (+ 0,72%), à 13,5 milliards de francs.

Cette stagnation de la ressource ne semble pas provenir de la politique tarifaire des départements. En effet, les tarifs de la vignette fixés (hors frais de recouvrement perçus par l'Etat) par les départements et l'Assemblée de Corse pour les périodes d'imposition allant du 1er décembre

1995 au 30 novembre 1996 et du 1er décembre 1996 au 30 novembre 1997 font apparaître les résultats suivants:

- Le tarif de base moyen, pour la période s'ouvrant le 1er décembre 1995, s'élève pour l'ensemble des départements et l'Assemblée de Corse à 253,9 francs, ce qui correspond à une augmentation moyenne de + 2,6% par rapport au tarif de base moyen constaté pour la période d'imposition précédente. Pour la période s'ouvrant au 1er décembre 1996, le tarif de base reste en hausse par rapport à 1995 (+ 2,%) , à 260,2 francs.

- Pour la période s'ouvrant au 1er décembre 1996, le tarif de base le moins élevé est de 142 francs dans la Marne et le plus élevé est de 294 francs dans le Cantal et les Pyrénées-Orientales, les Bouches-du-Rhône et les Hauts-de-Seine enregistrant les plus fortes augmentations, supérieures à 10%.

- 21 départements n'ont pas modifié leur tarif.

Les explications de l'atonie qui caractérise l'évolution des ressources de la vignette doivent donc être trouvées ailleurs que dans la politique tarifaire, peut-être dans le vieillissement de l'âge moyen du parc automobile français.

Si tel était le cas, cela signifierait que les départements, à la différence des régions pour les cartes grises, n'ont pas anticipé en 1996 l'effet "Jupette", du nom de la mesure temporaire de prime à l'achat d'un véhicule neuf contre cession d'une véhicule âgé de plus de huit ans.

Evolution du produit des impôts transférés depuis 1989

(En millions de francs)

Impôts	Collectivité bénéficiaire	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996(1)
Taxe sur les cartes grises	Région	4.689	5.615	5.659	6.106	6.324	7.318	7.314	8.057
	% d'évolution	13,21 %	19,75 %	0,78 %	7,90 %	3,57 %	15,72 %	- 0,05%	10,16%
Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (2)	Département	18.764	21.125	19.924	18.497	17.734	20.014	16.663	16.868
	% d'évolution	13,67 %	12,58 %	- 5,69 %	- 7,16 %	- 4,12 %	12,86 %	- 16,74%	1,23%
Taxe différentielle sur les véhicules à moteur (vignette)	Département + région Corse	11.170	11.792	12.150	12.352	12.525	13.120	13.390	
		+ 37	+ 38	+ 40	+ 39	+ 44	+ 44	+ 43	
	% d'évolution	11.207	11.830	12.190	12.391	12.569	13.164	13.433	13.530
		4,03 %	5,56 %	3,04 %	1,65 %	1,44 %	4,73 %	2,04%	0,72%
Total 1		34.660	38.570	37.773	36.994	36.627	40.496	37.410	38.455
% d'évolution		10,30 %	11,28 %	- 2,07 %	- 2,06 %	- 0,99 %	10,56 %	- 7,62%	2,79%
Droits de consommation sur les alcools	Région Corse					37.681	38.364	33.817	34.500
Total 2		34.660	38.570	37.773	36.994	36.665	40.534	37.444	38.490
% d'évolution		10,30 %	11,28 %	- 2,07 %	- 2,06 %	- 0,89 %	10,55 %	- 7,62%	2,79%

(1) Evaluation

(2) Hors compensation de la réduction de 35% (article 11 de la LFR 1995).

• L'estimation de l'évolution des droits de consommation perçus sur les alcools en **Corse** est de 35 millions de francs pour 1997, contre 34,5 millions de francs attendus en 1996. Leur produit a vocation à couvrir une partie des charges transférées à la collectivité territoriale de Corse dans le cadre de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991.

DEUXIEME PARTIE

L'ANALYSE DE L'EFFORT FINANCIER DE L'ETAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 1997

Le projet de loi de finances initiale pour 1997 respecte les principes fixés voici un an dans le cadre du pacte de stabilité des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales (I).

Dans ces conditions, la tentation était forte pour l'Etat de poursuivre son objectif de réduction de la charge qui lui incombe à travers la compensation d'exonérations et de dégrèvements de divers impôts locaux (II).

Enfin, le gouvernement a pris, en marge du budget, des engagements très fermes en matière de stabilisation des cotisations des collectivités locales à la CNRACL en 1997 ainsi que d'aide au financement des opérations de désamiantage dans les établissements d'enseignement scolaire (III). La solution trouvée pour éviter un relèvement des cotisations à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales apparaît cependant provisoire.

L'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales en 1997
(Projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale)

(en millions de francs)

	1996 LFI révisée	1997 PLF	Evolution 1997/1996 en %
I - DOTATIONS SOUS ENVELOPPE			
1-1 Dotation globale de fonctionnement	102.876	104.882	1,95
1-2 Dotation spéciale instituteurs	2.947	2.862	- 2,88
1-3 Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	1.797	2.256	25,54
1-4 Fonds national de péréquation	616	612	- 0,61
1-5 Dotation élu local	259	262	1,36
1-6 Dotation globale d'équipement des départements (AP)	2.518	2.576	2,30
1-7 Dotation globale d'équipement des communes (AP)	3.171	2.404	- 24,19
1-8 Dotation régionale d'équipement scolaire (AP)	3.157	3.229	2,30
1-9 Dotation départementale d'équipement des collèges (AP)	1.562	1.598	2,30
1-10 Dotation générale de décentralisation (1)	14.158	14.370	1,50
1-11 Dotation générale de décentralisation Corse (1)	1.267	1.285	1,42
1-12 Dotation de décentralisation formation professionnelle	4.950	5.018	1,36
1-13 Dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors R.E.I.)	14.433	14.710	1,92
TOTAL 1	153.711	156.064	1,53
II - DOTATIONS HORS ENVELOPPE			
2-1 Fonds de compensation pour la TVA	21.700	21.700	0,00
2-2 Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation	1.700	1.850	8,82
2-3 Subventions et comptes spéciaux du Trésor, dont :			
- Subventions de fonctionnement divers ministères	4.445	3.750	- 15,64
- Subventions d'équipement divers ministères (AP)	3.593	2.618	- 27,14
- Comptes spéciaux du Trésor (AP)	1.331	1.392	4,58
2-4 Compensation d'exonérations et de dégrèvements législatifs, dont :			
- Réduction pour embauche et investissement (DCTP)	3.040	1.480(2)	- 51,32
- Contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties	850	640	- 24,71
- Compensations des exonérations relatives à la fiscalité locale	12.946	15.055	16,29
- Compensation de divers dégrèvements législatifs	37.161	39.109	5,24
TOTAL 2	86.766	87.594	0,95
TOTAL GÉNÉRAL	240.477	243.658	1,32
III - FISCALITÉ TRANSFÉRÉE (pour mémoire)	38.489	39.835	3,5

(1) Dont crédits transférés sur le budget de la culture en 1997.

(2) 3.100 millions de francs après la suppression de l'article 20-V du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale.

I. LE RESPECT DU CADRE FIXE PAR LE PACTE DE STABILITE INSCRIT DANS LA LOI DE FINANCES POUR 1996

A. LA DEFINITION D'UNE ENVELOPPE NORMEE

L'article 32 de la loi de finances pour 1996 prévoit l'indexation sur le taux prévisionnel d'évolution des prix, en 1996, 1997 et 1998, de la masse constituée par les dotations suivantes : la dotation globale de fonctionnement (**DGF**), la dotation spéciale pour le logement des instituteurs (**DSI**), les dotations de l'Etat au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (**FNPTP**) et au fonds national de péréquation (**FNP**), la **dotación élu local**, la dotation globale d'équipement (**DGE**), la dotation générale de décentralisation (**DGD**), la dotation de décentralisation pour la formation professionnelle, la dotation générale de décentralisation pour la **Corse**, la dotation départementale d'équipement des collèges (**DDEC**), la dotation régionale d'équipement scolaire (**DRES**) et la dotation de compensation de la taxe professionnelle hors réduction pour embauche et investissement (**DCTP hors REI**).

La base de calcul de cette enveloppe "normée" est constituée des montants inscrits dans la précédente loi de finances (loi de finances initiale 1996 pour l'enveloppe de 1997), à l'exception de la dotation globale de fonctionnement qui est, le cas échéant, recalée afin de tenir compte des derniers indices d'évolution (prix et produit intérieur brut) connus.

L'ensemble des règles d'indexation en vigueur continuent de s'appliquer aux dotations mentionnées ci-dessus, à l'exception des principes régissant l'évolution de la dotation de compensation de la taxe professionnelle. La DCTP est, en effet, la "*variable d'ajustement*" dont le montant est déterminé de telle sorte que l'enveloppe normée progresse exactement du taux prévisionnel d'évolution des prix à la consommation des ménages.

B. LA MISE EN OEUVRE DES REGLES D'INDEXATION DU PACTE DE STABILITE EN 1997

L'évolution de l'enveloppe normée du "pacte de stabilité"

(milliers de francs)

	LFI 1996 révisée	PLF 1997	Evolution en % PLF 97/LFI 96 rév.
I - ENVELOPPE NORMEE			
Dotation globale de fonctionnement (DGF)	102.875.892 (1)	104.881.972	1,95
Dotation spéciale instituteurs (DSI)	2.946.972	2.987.052	1,36
Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP)	1.499.481 (1)	1.490.328	- 0,61
Fonds national de péréquation (FNP)	615.654	611.911	- 0,61
Dotation élu local	258.875	262.396	1,36
Dotation globale d'équipement (DGE) des départements (AP)	2.518.505	2.576.431	2,30
Dotation globale d'équipement (DGE) des communes (AP)	3.170.800	2.403.845	- 24,19
Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) (AP)	3.156.732	3.229.337	2,30
Dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) (AP)	1.561.619	1.597.536	2,30
Dotation générale de décentralisation (DGD)	14.158.092	14.350.649 (2)	1,36
Dotation générale de décentralisation Corse (DGD Corse)	1.267.039	1.284.271 (2)	1,36
Dotation de décentralisation formation professionnelle	4.950.309	5.017.636	1,36
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) hors réduction pour embauche et investissement (REI)	14.132.840	14.409.913	1,96
SOUS-TOTAL I	153.112.840	155.103.277	1,30
Ajustements :			
- FNPTP (excédent de fiscalité Poste et France Télécom)	297.847	766.068	-
- DSI	0	- 124.869	-
- DGD Intérieur	0	19.128	-
- DGD Corse	0	619	-
- DCTP (prise en compte de 300 MF)	300.000	300.000	
TOTAL Enveloppe normée et ajustements	153.710.657	156.064.223	1,53

(1) Montant 1996 révisé

(2) Dont crédits transférés sur le budget de la culture

1. Le recalage de la base de calcul de la DGF

La DGF de 1996, servant de base au calcul de la DGF pour 1997, avait été établie en tenant compte d'un taux d'évolution du produit intérieur brut en volume au titre de 1995 de 2,9 % ainsi que d'un taux prévisionnel d'évolution du prix de la consommation des ménages hors tabac de 2,1 % en 1996.

Ces taux sont révisés en baisse sensible dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 1997 et sont fixés respectivement à + 2,1 % (PIB 1995) et + 1,9 % (prix 1996).

Le montant révisé total de la DGF pour 1996 est ainsi de 102.876 millions de francs au lieu du montant de 103.576 millions de francs initialement ouvert en loi de finances pour 1996 (soit une différence de 700 millions de francs).

Ce recalage à la baisse de l'enveloppe normée, issu d'un amendement de la commission des finances de l'Assemblée nationale, induit une augmentation de l'enveloppe normée en réalité inférieure à l'indice prévisionnel d'évolution des prix pour 1997 (+ 0,8 % au lieu du taux de + 1,3 % affiché).

2. La définition des indices de progression de l'ensemble des dotations de l'enveloppe normée hors DCTP

a) La dotation globale de fonctionnement

Conformément au premier alinéa de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, la dotation globale de fonctionnement évolue, depuis 1996, en fonction d'un indice égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages hors tabac de l'année de versement de la DGF (soit 1997) et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours (soit 1996) sous réserve que celui-ci soit positif.

Le taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages hors tabac prévu pour 1997 est de + 1,3 %.

La moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année 1996 s'établit à 1,3 % : 2, soit + 0,65 %.

Au total, l'indice d'évolution de la DGF pour 1997 est donc de + 1,95 %.

Appliqué, conformément aux dispositions du code général des collectivités territoriales, au montant révisé total de la DGF pour 1996, ce taux permet à la dotation globale de fonctionnement d'atteindre un montant de 104.882 millions de francs.

Comme l'a rappelé M. Perben devant le Comité des finances locales *"le Comité des finances locales aura à arbitrer sur la progression de la dotation forfaitaire puisque nous sommes dans l'hypothèse où la possibilité de choisir la progression de cette enveloppe entre 50 et 55 % du taux de la hausse de la masse possible est ouverte. En effet, la composante PIB représentera 1/3 exactement de l'indice nominal de progression (0,65 % pour 1,95 %).*

"S'agissant de la répartition de la dotation d'aménagement, nous n'avons pas encore d'indication sur le développement des groupements intercommunaux mais celui-ci déterminera fortement l'évolution de la DSU et de la DSR.

"Si l'intercommunalité devait mobiliser 500 millions de francs supplémentaires comme l'an dernier, la hausse de la DSU serait de l'ordre de 2,2 % et celle de la DSR de 5,5 %."

Rapporté au montant total ouvert en 1996 (103.576 millions de francs), le montant de 104.882 millions de francs fait apparaître une progression réelle de + 1,26 % entre 1996 et 1997.

L'encadré ci-dessous résume, en version strictement chiffrée, l'analyse qui précède.

Calcul du montant prévisionnel de la DGF de l'exercice 1997

1°) Montant révisé de la DGF pour 1996 :

Montant définitif de la DGF pour 1995	99.811,940 millions de francs
Indice d'actualisation 1996 révisé : + 2,95 % (soit prix 96 : + 1,9 % + 1/2 PIB Vol. 95 : + 2,1 %/2) contre + 3,55 % en LFI 1996 (soit prix 96 : + 2,1 % + 1/2 PIB Vol. 95 : + 2,9 %/2)	x 1,0295
Montant révisé de la DGF pour 1996	102.756,392 millions de francs
Ajustement correspondant à la compensation de la suppression de la franchise postale aux communes	+ 119,500 millions de francs
Montant révisé total de la DGF pour 1996	102.875,892 millions de francs

2°) Montant prévisionnel de la DGF pour 1997 :

a) **Base de calcul à retenir** : montant révisé de la DGF pour 1996 soit : 102.875,892 millions de francs

b) Indice d'évolution pour 1997 :

Cet indice comprend :

- le taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages hors tabac prévu pour 1997 : + 1,3 %.
- la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année 1996, soit $1,3 \% / 2 = + 0,65 \%$.

Au total, l'indice d'évolution pour 1997 est de : + 1,95 %.

c) Montant prévisionnel de la DGF pour 1997

Le montant prévisionnel de la DGF pour 1997 est le résultat du calcul suivant :

Montant révisé total de la DGF pour 1996	102.875,892 millions de francs
Indice d'actualisation 1997 (prix hors tabac 1997 + moitié du PIB en volume pour 1996, soit + 1,3 % + 0,65 %)	x 1,0195
Montant prévisionnel de la DGF pour 1997	104.881,972 millions de francs

b) Les concours indexés sur la dotation globale de fonctionnement

Les différentes parts de la dotation générale de décentralisation (DGD, DGD Corse et DGD formation professionnelle) ainsi que la dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI) sont indexées sur le taux de progression **réelle** de la DGF d'un exercice sur l'autre. En effet, ces concours, à la différence de la dotation globale de fonctionnement, font éventuellement l'objet d'un recalage en cours d'année pour le calcul de l'enveloppe de l'année suivante, mais leur montant, une fois versé, est définitivement acquis aux collectivités concernées.

Ce principe de l'indexation sur le taux réel de progression de la DGF n'a toutefois pas été respecté en loi de finances initiale pour 1996. La DGF avait alors augmenté, de loi de finances initiale à loi de finances initiale, de 3,65 %, mais l'indice d'évolution appliqué à la DSI et aux différentes DGD avait été celui de 3,55 % appliqué à la base recalée de la dotation globale de fonctionnement. L'objectif poursuivi était de ne pas pénaliser outre mesure la DCTP, "variable d'ajustement" du pacte de stabilité, appelée à ce titre à diminuer à due concurrence de la fraction du taux d'évolution des autres dotations dépassant l'inflation prévisionnelle.

Le gouvernement propose aujourd'hui de restituer le dixième de point de croissance enlevé voici un an (3,65 % - 3,55 %).

L'indice d'évolution, à structure constante, de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs et des dotations générales de décentralisation est ainsi de + **1,36 %**, soit 1,26 % (taux réel de progression de la dotation globale de fonctionnement d'une loi de finances initiale à l'autre) + 0,1 % (rattrapage du manque à gagner sur les dotations pour 1996).

A structure constante, la DSI passe ainsi à 2.988 millions de francs, la DGD à 14.350,6 millions de francs, la DGD Corse à 1.284,3 millions de francs et la dotation de décentralisation formation professionnelle à 5.017,6 millions de francs.

Ce taux de 1,36 % est également retenu pour la dotation élu local.

La loi du 3 février 1992, qui l'a instituée, n'avait prévu aucune règle d'indexation. En pratique toutefois, la dotation élu local, incluse dans le périmètre du "pacte de stabilité", suit l'évolution réelle de la DGF depuis 1996.

c) Les autres concours de l'enveloppe normée (à l'exception de la DCTP)

Ils sont de deux ordres :

- Les concours indexés sur l'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat, soit - 0,61 %¹ : il s'agit du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) et du fonds national de péréquation qui s'établissent respectivement, avant imputation du versement de France Télécom et de la Poste, à 1.490 millions de francs et à 612 millions de francs.

- Les concours indexés sur l'évolution prévisionnelle de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques, soit + 2,3 % : la dotation globale d'équipement des départements (2.576,4 millions de francs en autorisations de programme en 1997), la dotation régionale d'équipement scolaire (3.229,3 millions de francs) et la dotation départementale d'équipement des collèges (1.597,5 millions de francs).

La dotation globale d'équipement des communes est, en principe, également indexée sur la FBCF prévisionnelle des administrations publiques.

Toutefois, en application de la loi de finances initiale pour 1996 et de la loi du 26 mars 1996 portant diverses dispositions relatives aux concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, la première part de la dotation globale d'équipement des communes a été supprimée et les modalités de répartition de la DGE ont été modifiées.

La dotation est désormais attribuée à certaines catégories de communes (toutes les communes de moins de 2.000 habitants, les communes de 2.000 à 20.000 habitants ayant un faible potentiel fiscal et les groupements de moins de 20.000 habitants), après avis d'une commission départementale d'élus, selon les modalités antérieurement en vigueur pour la seconde part.

En 1996, la loi de finances a ouvert 2.198,8 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement pour le nouveau dispositif. Par ailleurs, pour solder les opérations en cours au titre de l'ancienne première part, la loi de finances pour 1996 a ouvert 972 millions de francs d'autorisations de programme et 821 millions de francs de crédits de paiement.

¹ En tenant compte de la réduction des recettes fiscales résultant des amendements adoptés par l'Assemblée nationale sur la première partie, ce taux passe à - 0,67 %, ce qui n'a pas pour effet de modifier les montants qui suivent de façon significative.

L'apurement des opérations en cours liées à la première part de la DGE étant effectué en gestion 1996, il n'est plus nécessaire de reconduire les crédits correspondants ouverts en loi de finances pour 1997.

Après réduction de la base indexable de 821 millions de francs et indexation à + 2,3 % (taux d'évolution de la FBCF des administrations publiques pour 1997), la DGE des communes s'élève à 2.403,845 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement.

3. L'enveloppe normée et le montant de la DCTP, "variable d'ajustement" du pacte de stabilité

Compte tenu du recalage à la baisse du montant de la DGF pour 1996, le total des concours compris dans l'enveloppe normée du "pacte de stabilité" s'établit à 153,1 milliards de francs.

Conformément aux dispositions de l'article 32 de la loi de finances pour 1996, cette masse doit progresser en 1997 du taux prévisionnel d'évolution du prix à la consommation des ménages hors tabac, soit + 1,3 %.

En conséquence, le montant de l'enveloppe normée est fixé, à structure constante, à 155,1 milliards de francs.

La dotation de compensation de la taxe professionnelle est obtenue par la différence entre ce montant global et le montant des concours mentionnés ci-dessus : elle s'établit ainsi à 14,4 milliards de francs avant ajustement (voir ci-après), en progression de près de 2 % par rapport à 1996.

Le gouvernement fait observer, à juste titre, que **les règles fixées l'an dernier s'avèrent protectrices** puisqu'en application des dispositions relatives à la DCTP (hors REI) celle-ci aurait dû subir une contraction de - 0,61 % de ses crédits, correspondant à l'indexation sur l'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat.

Cette analyse ne tient toutefois pas compte des **nombreuses amputations subies depuis 1992 par la dotation de compensation de la taxe professionnelle**, hors réduction pour embauche et investissement :

- "Captation" de l'accroissement de la DCTP (hors REI), en 1992, pour créer la nouvelle dotation de développement rural (**DDR**).

- Ponction opérée, à compter de l'exercice 1994, sur la DCTP (hors REI) versée aux collectivités locales et groupements de communes à fiscalité propre dont le produit de taxe professionnelle a progressé sensiblement plus vite que la moyenne depuis 1987.

- "Captation", en 1995, de la part de l'accroissement de la DCTP (hors REI) versée aux communes excédant l'indice prévisionnel du prix de la consommation des ménages hors tabac. La somme ainsi dégagée constitue **la majoration du fonds national de péréquation**.

- Ajustement à la baisse de la DCTP (hors REI), passée de 15,3 milliards de francs en 1995 à 14,4 milliards de francs en 1996 afin de satisfaire aux exigences de l'enveloppe normée prévue par le pacte de stabilité, compte tenu d'une indexation de la DGF très supérieure à l'inflation prévisionnelle (respectivement 3,55 % et 2,1 %). Or, l'année dernière, la DCTP, indexée sur l'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat, aurait dû bénéficier d'une progression de 8,29 %.

C. LES AJUSTEMENTS HORS PACTE DE STABILITE

En termes réels, la masse financière constituée par les dotations du pacte de stabilité devrait progresser de 153,7 milliards de francs à 156,1 milliards de francs, de 1,53 %, soit un taux légèrement supérieur à celui de l'inflation prévisionnelle.

Divers ajustements, hors pacte de stabilité, viennent, en effet, majorer globalement le montant de l'enveloppe normée.

1. Les ajustements relatifs à la DSI

Si la dotation spéciale pour le logement des instituteurs évolue comme la DGF, **son montant** est toutefois chaque année **corrigé à la baisse afin de tenir compte de l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles** (catégorie A n'ouvrant plus droit au logement gratuit) **et des départs à la retraite**.

Pour calculer la DSI de 1997, les dotations de 1995 et 1996 ont fait l'objet, "sur le papier", d'un recalage afin de tenir compte de dernières données connues relatives au nombre des intégrations dans le corps de professeurs des écoles ainsi qu'au nombre des départs à la retraite.

Puis un montant théorique de DSI pour 1997 a été calculé après application du taux de 1,36 % expliqué plus haut, soit 3.035,687 millions de francs.

Enfin, ce montant théorique a été réduit de 173,504 millions de francs afin de prendre en compte les ayants-droit à la DSI devant perdre le bénéfice de cette dotation à la suite de leur intégration dans le corps des professeurs des écoles ou de leur départ à la retraite.

Cet abattement correspond, d'une part, à la disparition du coût sur 2 quadrimestres d'un nombre estimé à 13.475 instituteurs ayants-droit à la DSI devant quitter leur corps au 1er septembre 1996, et d'autre part, à la prise en compte pour un quadrimestre des instituteurs devant quitter leur corps au 1er septembre 1997, au nombre estimé à 13.244.

Le chiffrage de l'abattement a été effectué sur la base du coût unitaire national fixé par le comité des finances locales pour 1995, soit 12.950 francs.

Au total, la DSI pour 1997 s'élève ainsi à 2.862,183 millions de francs.

Le calcul de l'abattement tient compte de l'accord intervenu entre le comité des finances locales et le gouvernement sur le mode de computation des instituteurs perdant leur droit à logement ou à indemnisation représentative.

Jusqu'à présent, l'administration évaluait à 82 % la proportion des ayants-droit parmi les instituteurs intégrant le corps de professeur des écoles ou partant à la retraite. Dorénavant, cette proportion est fixée à 77 % afin de prendre en compte les couples d'instituteurs dont l'un des membres devient mécaniquement ayant-droit lorsque l'autre intègre le corps de professeur des écoles ou part à la retraite¹.

2. Les ajustements relatifs aux dotations générales de décentralisation

Ces ajustements, dont le solde est positif, représentent un montant faible (moins de vingt millions de francs) au regard des masses en jeu.

Ils correspondent, comme de coutume, à **la mise en oeuvre des dispositions législatives régissant les transferts de charges correspondant aux transferts de compétences prévus par les lois de décentralisation** (notamment loi n°85-1098 du 11 octobre 1985 relative à la prise en charge par l'Etat, les départements et les régions des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité).

La ventilation de la DGD et de la DGD Corse, après prise en compte des ajustements correspondants, est la suivante pour 1996 et 1997 :

¹ Les chiffres de 13.475 et 13.244 instituteurs ayants-droit correspondent ainsi à respectivement 17.500 et 17.200 sorties.

- Pour les communes (chapitre 41-56 - Article 10)

Compétences	Loi de finances pour 1996	Projet de loi de finances pour 1997	Evolution 97/96 (en %)
Bureaux municipaux d'hygiène	447.915.747	454.007.625	1,36
Documents d'urbanisme	90.946.356	92.183.272	1,36
Primes d'assurance (autorisation d'utilisation du sol)	23.699.387	24.095.225	1,67
Concours particulier : "Bibliothèques municipales"	363.276.915	368.217.663	1,36
Transports scolaires	433.158.196	439.049.364	1,36
Total	1.358.996.601	1.377.553.149	1,37

- Pour les régions (chapitre 41-56 - Article 30)

Compétences	Loi de finances pour 1996	Projet de loi de finances pour 1997	Evolution 97/96 (en %)
Fonctionnement de l'enseignement public	2.915.264.296	2.954.913.348	1,36
Aide à la flotte de pêche côtière	17.860.392	18.103.302	1,36
Aides aux entreprises de cultures marines	19.885.357	20.155.808	1,36
Dépenses de fonctionnement des établissements privés sous contrat	668.655.020	677.749.063	1,36
Concours particulier pour le développement culturel des régions d'outre-mer	10.699.598	10.845.118	1,36
Ports fluviaux et voies navigables	18.354.891	18.604.526	1,36
Remboursement de la TVA sur les équipements des préfetures	654.468	663.369	1,36
Prise en charge par les régions des personnels départementaux mis à leur disposition	15.624.621	15.837.123	1,36
Solde "personnels des délégations à la formation professionnelle"	3.739.506	3.790.365	1,36
Compensation de la franchise postale	11.919.710	12.081.824	1,36
Total	3.682.657.859	3.732.743.847	1,36

- Pour les départements (chapitre 41-56 - article 20)

Compétences	Loi de finances pour 1996	Projet de loi de finances pour 1997	Evolution 97/96 (en %)
Mesures positives			
Fonctionnement de l'enseignement public	1.792.187.144	1.816.561.786	1,36
Action sociale et santé	10.201.025.887	10.339.764.938	1,36
Fonctionnement des ports maritimes de commerce et de pêche	13.996.886	14.187.251	1,36
Concours particulier "ports maritimes de commerce et de pêche" (investissement)	44.875.343	45.485.671	1,36
Travaux d'aménagement destinés aux cultures marines	8.490.391	8.605.865	1,36
Transports scolaires	4.483.549.802	4.544.528.320	1,36
Dépenses de fonctionnement des établissements privés sous contrat	636.042.909	644.693.411	1,36
Culture (fonctionnement des bibliothèques de prêt)	237.042.809	240.266.710	1,36
Culture (concours particulier relatif à l'investissement des bibliothèques)	34.308.428	34.775.040	1,36
Remboursement de la TVA sur les équipements des préfectures	100.423.691	101.789.502	1,36
Remboursement de la TVA sur les équipements des DDASS	13.761.543	13.948.707	1,36
Remboursement de la TVA sur les équipements de la DDE	39.517.394	40.054.850	1,36
Remboursement de la TVA sur les équipements des DDAF	5.170.807	5.241.132	1,36
Chapitre 936-7	280.421.611	284.235.485	1,36
Solde "personnels des DDE"	142.863.147	146.183.205	2,32
Personnel DDE article 10-IV de la loi du 2.12.92	49.625.283	50.300.212	1,36
Frais de personnel des BDP et des services des archives	202.869.262	210.598.715	3,81
Compensation de la suppression de la franchise postale	75.437.000	76.462.981	1,36
Fonctionnement et investissement des cités administratives		1.841.301	100,0
Total mesures positives	18.361.609.337	18.619.525.080	1,40
Prélèvements			
Prise en charge par l'Etat des crédits de fonctionnement et d'équipement des préfectures	- 2.402.643.176	- 2.435.320.324	1,36
Prise en charge par l'Etat des crédits de fonctionnement et d'équipement des DDASS	- 477.229.328	- 465.955.104	- 2,36
Prise en charge par l'Etat des crédits de fonctionnement et d'équipement des DDE	- 694.049.955	- 707.217.676	1,90
Prise en charge par l'Etat des crédits de fonctionnement et d'équipement des DDAF	- 117.042.201	- 119.106.803	1,76
Solde "personnels préfectures" (loi du 11 octobre 1985) :			
- compléments de rémunération 1986	- 98.958.682	- 100.304.570	1,36
- options et vacances	- 1.841.093.541	- 1.875.570.919	1,87
Solde "personnels des DDASS" (loi du 11 octobre 1985)	- 153.743.138	- 142.326.795	- 7,43
Prise en charge par l'Etat de la rémunération des personnels non titulaires des DDE	- 2.343.730.902	- 2.375.606.814	1,36
Primes loi de 1940	- 834.030.980	- 845.374.218	1,36
Solde "personnels des DDAF"	- 175.371.467	- 179.314.315	2,25
Prise en charge par l'Etat des IUFM (Loi du 4 juillet 90)	- 107.278.626	- 113.947.881	6,22
Total des prélèvements	- 9.245.171.996	- 9.360.045.419	1,24
Total	9.116.437.441	9.259.479.661	1,57

- Pour la collectivité territoriale de Corse

Chapitre 41-57 (Collectivité territoriale de Corse)	Loi de finances 1996	Projet de loi de finances pour 1997	Evolution 96/97
<i>I. Article 10 : Divers transferts de compétences</i>			
Transferts de compétences -droit commun	2.126.985	2.155.913	1,36
Transferts de compétences -loi du 30.7.82	139.673.061	141.572.685	1,36
Transferts de compétences -loi du 13.5.91 :			
- Culture	30.753.688	31.790.452	3,37
- Voirie	102.700.136	104.096.909	1,36
- AFPA (équipement)	1.334.727	1.352.879	1,36
- Développement économique	27.236.431	27.606.860	1,36
- Equipement	43.453.576	44.044.566	1,36
- Agriculture	4.479.105	4.540.023	1,36
- Produits droits sur alcool	- 49.446.895	- 50.119.398	1,36
- Franchise postale	56.290	57.056	1,36
TOTAL	302.367.103	307.097.945	1,56
<i>II. Article 20 : Continuité territoriale</i>	924.481.541	937.054.952	1,36
<i>III. Article 30 : Offices agricoles</i>	40.190.383	40.736.992	1,36
TOTAL 41-57	1.267.039.027	1.284.889.889	1,41

* *

*

La lecture du bleu budgétaire contenant les crédits de l'Intérieur laisse cependant apparaître une diminution globale des dotations des chapitres 41-56 "*Dotation générale de décentralisation*" et 41-57 "*Dotation générale de décentralisation de la collectivité territoriale de Corse*". Celles-ci passent, en effet, de 15,16 milliards de francs à 13,5 milliards de francs pour le premier de ces chapitres, soit une baisse de 10,9 %.

La baisse est de moindre ampleur pour la DGD-Corse (- 1,6 %) dont les dotations passent au total de 1.267 millions de francs à 1.247 millions de francs.

Cette évolution procède de **deux séries de mesures** qui n'ont pas été prises en compte dans les deux tableaux récapitulatifs figurant pages 50 et 52 du présent rapport.

Il s'agit en premier lieu du **transfert au ministère de la Culture des crédits correspondant aux transferts de compétences dans le domaine culturel** aux régions, départements et communes ainsi qu'à la collectivités territoriales de Corse.

Les montants de ce transfert sont de 864,7 millions de francs prélevés sur la DGD et 37,9 millions de francs imputés négativement sur la DGD-Corse.

Ensuite, l'**article 19** du projet de loi de finances initiale pour 1997 prévoit d'accélérer le circuit assurant le retour aux collectivités territoriales des recettes provenant de **l'écrêtement des départements dits "surfiscaux"**.

Depuis la mise en place des lois de décentralisation, les départements bénéficiant d'un excédent de ressources par rapport aux charges transférées reversent le "trop-perçu" au budget général de l'Etat. La somme ainsi dégagée vient abonder les crédits de la dotation générale de décentralisation.

En pratique, l'Etat inscrit une provision d'un milliard de francs au titre de cet excédent en loi de finances initiale. Le reliquat, correspondant à la différence entre le montant réel des versements effectués par les départements "surfiscaux" et celui de la provision, ne peut être inscrit que dans le collectif budgétaire de fin d'exercice. Son montant s'élevait, ces dernières années, à environ 2 milliards de francs qui ne peuvent être ainsi attribués aux collectivités locales bénéficiaires qu'au début de l'exercice suivant celui où ces sommes viennent en recettes du budget général de l'Etat.

L'accélération du circuit de reversement de l'écrêtement des départements "surfiscaux" sera permise par la suppression du mécanisme de transit par le budget général de l'Etat et par la création d'un "fonds de compensation de la fiscalité transférée" dont les ressources, formées par le montant de l'écrêtement, pourront être immédiatement mobilisées.

Dans l'immédiat, la provision d'un milliard de francs sur le chapitre 41-56 est supprimée ce qui ne signifie pas que cette somme est retirée aux collectivités locales, comme on vient de le voir.

3. Les ajustements relatifs au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP)

L'article 21-6° de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications prévoit le reversement au Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle de

la différence entre le montant des impôts locaux dont sont redevables La Poste et France Télécom et la fraction de ces impôts revenant à l'Etat en contrepartie de la dotation de compensation de la taxe professionnelle. Cette fraction évoluant comme les prix, le FNPTP perçoit la différence entre le taux de progression des impôts acquittés par les deux opérateurs et le taux d'inflation.

En 1996, le reversement au FNPTP de l'excédent d'impôts locaux acquitté par La Poste et France Télécom a atteint 297.847.000 francs. Son montant sera, en 1997, de 766.068.000 francs.

L'article 18 du projet de loi de finances initiale pour 1997, transféré dans la loi relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville, prévoit cependant que l'accroissement d'une année sur l'autre du reversement au Fonds de l'excédent d'impôts locaux acquitté par les deux opérateurs (468.221.000 francs l'an prochain) sera affecté prioritairement à la compensation des exonérations de taxe professionnelle accordées, dans le cadre du **pacte de relance pour la ville**, au titre :

- des établissements créés avant le 1er janvier 1997 dans les zones de redynamisation urbaine et dans les zones franches urbaines qui n'étaient pas couvertes jusqu'à présent par le zonage prévu par la loi d'orientation du 4 février 1995 relative à l'aménagement et au développement du territoire ;

- des extensions d'établissements intervenues dans les zones de redynamisation urbaine et dans les zones franches urbaines.

Lors de son intervention devant le comité des finances locales, le 17 septembre dernier, M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, a précisé que si le coût des compensations devait excéder les sommes supplémentaires attendues au titre du retour de fiscalité de France Télécom et de La Poste (soit 468,2 millions de francs), *"l'Etat prendrait en charge le complément. S'il était inférieur, le solde bénéficierait au FNPTP"*.

Selon les indications données par le gouvernement, le coût des compensations, en 1997, dépasserait le montant de 468,2 millions de francs correspondant à la progression de la part de la fiscalité locale acquittée par La Poste et France Télécom reversée au FNPTP, pour atteindre 620 à 650 millions de francs environ. Le supplément devrait donc être directement pris en charge par l'Etat sur le budget général, conformément aux déclarations du ministre.

Enfin, **l'article 16** du projet de loi de finances pour 1997 propose de supprimer l'affectation de la cotisation minimale de taxe professionnelle en ressource du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

L'article 1647 E du code général des impôts voté dans le cadre de l'article 17 de la loi de finances pour 1996 a, en effet, prévu que le produit de la cotisation minimale de la taxe professionnelle serait versé au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et non au budget général de l'Etat comme l'avait initialement souhaité le gouvernement. Cette rédaction est issue d'un amendement adopté à l'Assemblée nationale à l'initiative de M. Gilles Carrez.

Le dispositif ainsi mis en oeuvre a permis à l'Etat de réduire la dotation qu'il verse au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle à hauteur du produit attendu de la cotisation minimale de taxe professionnelle, soit 490 millions de francs.

Toutefois, compte tenu de l'émission tardive des rôles de taxe professionnelle (décembre) et de la difficile détermination du produit attendu, la répartition de la cotisation minimale de taxe professionnelle ne peut s'effectuer en même temps que la répartition des autres ressources du FNPTP en début d'année.

Lors de sa réunion du 5 mars 1996, le comité des finances locales a ainsi :

- pris acte des propositions du gouvernement consistant à répartir la totalité des droits ouverts en différant au début de l'année 1997 le versement des 490 millions de francs correspondant au produit attendu de la cotisation minimale de taxe professionnelle non inscrit en loi de finances ;

- rappelé son attachement au principe d'affectation des ressources locales aux collectivités locales **mais en a constaté les difficultés d'application au cas d'espèce ;**

- décidé que la part principale du FNP (dotation aux communes dont le potentiel fiscal quatre taxes est inférieur à la moyenne de leur strate) ferait l'objet de deux versements, le premier dès la notification initiale et le second, de 490 millions de francs, au début de 1997.

Le gouvernement confirme donc une position de principe, affichée dès le début de cette année devant le comité des finances locales, en proposant que le produit de la cotisation minimale de taxe professionnelle revienne au budget général de l'Etat, celui-ci rétablissant en contrepartie, intégralement, sa participation au financement du FNPTP.

4. Les ajustements relatifs à la dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors REI)

Lors du débat sur le projet de loi de finances pour 1996, le Sénat, sur proposition de sa commission des finances, a obtenu que la dotation de compensation de la taxe professionnelle, hors compensation de la réduction pour embauche et investissement, soit, après application des règles de calcul du "pacte de stabilité", majorée de 300 millions de francs pour chacun des trois exercices 1996, 1997 et 1998.

La traduction écrite de cet accord est passablement complexe¹. L'article 1647 E du code général des impôts prévoit en effet que le concours de l'Etat au financement du FNPTP est, pour le calcul de l'enveloppe normée, réduit, "sur le papier", de 300 millions de francs, pendant les trois années du pacte de stabilité. En pratique, le concours de l'Etat est bien intégralement versé, mais l'escamotage de 300 millions de francs sur la ligne "FNPTP" permet de majorer à due concurrence la ligne "DCTP" à l'intérieur d'une enveloppe normée dont le montant global est fixé une fois pour toutes par application du taux prévisionnel d'inflation à l'enveloppe de l'année précédente.

Expliquant la portée de cette rédaction due au gouvernement, M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances, a toutefois clairement indiqué que son objectif était *"d'affecter 300 millions de francs supplémentaires à la dotation qui aurait résulté de l'application de l'article"* 32 de la loi de finances pour 1996.

En 1997, la DCTP, hors REI, doit ainsi s'élever à 14,71 milliards de francs (14,41 + 0,3), après 14,43 milliards de francs en 1996 (14,13 + 0,3), soit une progression de 1,92 %.

II. UN EFFORT DE RIGUEUR CONCENTRE SUR LES CONCOURS HORS ENVELOPPE NORMEE

La première partie du projet de loi de finances initiale pour 1997 contenait, avant son examen par l'Assemblée nationale, quatre dispositions destinées à ralentir la progression des dotations placées hors du périmètre du pacte de stabilité (A).

¹ Sa rédaction en a été simplifiée cette année grâce à un amendement de votre commission à l'article 16 du projet de loi de finances.

De fait, les concours hors enveloppe ne progressaient que de 0,95 %, passant de 86,8 milliards de francs à 87,6 milliards de francs l'an prochain (B).

L'Assemblée nationale ayant supprimé la pièce maîtresse de cette régression en volume, à savoir la ponction de 1,62 milliard de francs prévue sur la compensation de la réduction de taxe professionnelle pour embauche et investissement, les dotations "hors enveloppe" devraient finalement bénéficier d'une hausse de 2,8 % prises globalement, ce qui permet à la masse des concours de l'Etat (haut et bas du tableau) de progresser de 2 %.

La pression du gouvernement sur les dotations du "bas du tableau" n'en demeure pas moins très forte.

A. UNE NOUVELLE ETAPE DANS L'EFFORT DE MAITRISE DU COUT POUR L'ETAT DES COMPENSATIONS D'EXONERATIONS ET DE DEGREVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX

Parmi les quatre mesures prévues par le projet de loi de finances déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 1er octobre dernier, deux tendent à mieux encadrer le champ des exonérations et dégrèvements accordés au contribuable local.

Les deux autres touchent en revanche directement les ressources des collectivités territoriales en étalant dans le temps, dans le premier cas, ou en réduisant, dans le second cas, le montant de la compensation versée par l'Etat aux budgets locaux concernés.

1. La déconnexion des exonérations d'impôt sur le revenu des personnes physiques et des exonérations et dégrèvements de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe d'habitation

Suivant les recommandations des rapports Ducamin et La Martinière, le gouvernement propose que désormais la situation du contribuable local soit appréciée non plus en fonction de son degré d'assujettissement à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, mais directement en fonction du montant effectif de son revenu.

En effet, divers allègements d'impôts directs locaux sont aujourd'hui accordés en fonction de la situation du redevable au regard de l'impôt sur le revenu :

- exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les redevables âgés de plus de 75 ans non imposables à l'impôt sur le revenu (article 1391 du code général des impôts) ;

- exonération de taxe d'habitation en faveur des personnes âgées de plus de 60 ans, des veufs et veuves et des personnes invalides non imposables à l'impôt sur le revenu (article 1414-I-2° et 3° du code général des impôts) ;

- octroi de dégrèvements partiels en faveur des redevables non imposables à l'impôt sur le revenu (article 1414 A du code général des impôts) ou faiblement imposés (article 1414 B du code général des impôts) ;

- plafonnement des cotisations de taxe d'habitation à 3,4 % du revenu pour les redevables dont la cotisation d'impôt sur le revenu n'excède pas 13.300 francs (article 1414 C du code général des impôts).

Au surplus, certains abattements sur la base de taxe d'habitation prennent en compte la situation au regard de l'impôt sur le revenu :

- abattement spécial à la base accordé aux personnes non imposables à l'impôt sur le revenu (article 1411-II-3° du code général des impôts) ;

- abattement pour charges de famille accordé aux redevables pour leurs ascendants ou ceux de leur conjoint qui ne sont pas assujettis à l'impôt sur le revenu (article 1411-III du code général des impôts).

Le nouveau dispositif, déconnectant assujettissement à l'impôt sur le revenu et assujettissement aux impôts-ménages, est directement justifié par la réforme de l'impôt sur le revenu qui doit se traduire par un allègement sensible du barème. Cet aménagement de l'IRPP doit être neutre en termes d'allègement des charges pesant sur le redevable local. Ainsi :

- les contribuables dont le niveau de revenu est aujourd'hui tel qu'ils sont non imposables ou faiblement imposables à l'IRPP continueront à bénéficier d'une suppression totale ou d'un allègement partiel de leur taxe d'habitation et de leur taxe foncière sur les propriétés bâties, toutes choses égales par ailleurs ;

- les contribuables dont le revenu est tel qu'ils sont aujourd'hui imposables à l'impôt sur le revenu et en totalité à la taxe d'habitation ainsi, le cas échéant, qu'à la taxe foncière sur les propriétés bâties continueront d'être intégralement assujettis aux impôts locaux dont ils sont redevables même si, en raison de l'allègement du barème, ils cessent d'être imposables à l'impôt sur le revenu ou acquittent une cotisation qui, en l'état actuel du droit, induirait un allègement de leur foncier bâti et de leur taxe d'habitation.

2. La modification du calcul de la valeur ajoutée retenue pour le plafonnement de la taxe professionnelle des entreprises appartenant à un même groupe

Le gouvernement propose ensuite de préciser la notion de valeur ajoutée utilisée, dans le cadre de l'article 1647 B sexies du code général des impôts, pour le calcul du plafonnement de la cotisation de taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée.

La valeur ajoutée étant définie comme l'excédent hors taxes de la production sur les consommations de biens et services en provenance de tiers, l'article 12 du projet de loi de finances initiale pour 1997 prévoit que seront dorénavant exclus des consommations de biens et services en provenance de tiers les loyers versés par l'entreprise soit à la société mère, soit à la société fille, soit à une société soeur.

L'objectif poursuivi est de faire échec à des montages financiers qui ont eu tendance à se développer ces dernières années et ont abouti à minorer, de façon artificielle, la valeur ajoutée de certains contribuables à la taxe professionnelle, leur permettant, du même coup, de bénéficier du plafonnement de cotisation par rapport à la valeur ajoutée.

Votre commission des finances regrette cependant la discrimination opérée à l'encontre des locations effectuées entre des sociétés liées, dès lors que la preuve du caractère anormal des locations n'est pas établie.

La neutralité du système d'imposition à la taxe professionnelle d'un groupe de sociétés implique que l'augmentation de la valeur ajoutée de l'entreprise locataire soit compensée par la contraction de celle de l'entreprise bailleuse. Votre commission des finances vous a ainsi proposé **un amendement** à l'article 12 tendant à autoriser chez cette dernière la réduction de sa valeur ajoutée à hauteur de l'amortissement des biens donnés en location.

3. L'étalement du paiement du solde de la compensation des pertes de ressources résultant de la réduction des droits de mutation à titre onéreux

L'article 11 de la première loi de finances rectificative pour 1995 (n° 95-885 du 4 août 1995) a prévu une réduction de 35 % des parts départementale et régionale des droits perçus sur les mutations à titre onéreux.

de locaux d'habitation pendant la période du 1er juillet 1995 au 31 décembre 1996.

Les régions et départements ont reçu, selon le cas, fin 1995 et début 1996, un premier acompte sur la compensation que l'Etat doit leur verser. Un second acompte sera versé en janvier 1997 et rattaché à l'exercice 1996.

La régularisation éventuelle devait être versée avant le 15 mars 1997 et rattachée à l'exercice 1997.

Pour de stricts motifs d'opportunité budgétaire, le gouvernement ne souhaite pas reconduire le dispositif d'exonération au-delà du 31 décembre 1996 et propose d'étaler le versement de la régularisation sur trois ans par fractions d'égal montant : la première en 1997, la deuxième en 1998 et la troisième en 1999.

Selon les indications fournies par le tome I de l'évaluation des voies et moyens, le montant de l'acompte à verser en janvier 1997 s'élèverait à 3.150 millions de francs.

Quant au montant de la régularisation, il approcherait 2 milliards de francs imputés à hauteur d'environ 660 millions de francs sur chacun des trois exercices 1997, 1998 et 1999.

La charge imposée par l'Etat en 1997 serait ainsi d'environ 3,8 milliards de francs (plus de 3 milliards de francs d'acomptes et moins de 700 millions de francs de régularisation) au lieu de 5,1 milliards de francs (plus de 3 milliards de francs d'acomptes et près de 2 milliards de francs de régularisation).

La compensation versée par l'Etat au titre des exonérations de droits de mutation sur cessions d'immeubles d'habitation et les modalités de son versement (article 11-III de la première loi de finances rectificative pour 1995)

a) Les pertes de recettes résultant pour les départements et les régions de l'exonération sont compensées, selon les modalités définies aux b) et c), par une majoration à due concurrence du prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale.

b) La compensation des pertes de recettes résultant de l'exonération est égale, pour chaque collectivité concernée, à la différence entre :

- le montant des droits déterminés en appliquant à un pourcentage des bases taxées en 1994, multipliées par 1,5, les taux en vigueur au cours de la période du 1er juillet 1995 au 31 décembre 1996, d'une part ;

- et le montant des droits effectivement constatés au cours de ladite période du 1er juillet 1995 au 31 décembre 1996, d'autre part.

Le pourcentage mentionné ci-dessus est défini en fonction du montant des droits de mutation perçus en 1994 sur les acquisitions d'immeubles ou de fractions d'immeubles d'habitation rapporté au nombre d'habitants résultant du dernier recensement général :

- pour les départements, ce pourcentage est de 100 % lorsque le montant des droits par habitant est inférieur ou égal à 158 francs et de 95 % lorsque le montant est supérieur à 158 francs ;

- pour les régions, ce pourcentage est de 100 % lorsque le montant des droits par habitant est inférieur ou égal à 54 francs et de 95 % lorsque le montant est supérieur à 54 francs.

c) Deux acomptes sont versés sur la compensation définie au b dans un délai compatible avec l'inscription des ressources correspondantes aux comptes administratifs de 1995 et 1996 :

- l'acompte dû au titre de 1995 est égal à 17,5 % de 90 % des droits effectivement constatés en 1994. Cet acompte est versé avant le 31 octobre 1995 aux départements dont le montant des droits par habitant constatés en 1994 est inférieur ou égal à 158 francs et aux régions dont le montant des droits par habitant constatés en 1994 est inférieur ou égal à 54 francs ;

- l'acompte dû au titre de 1996 est égal à 17,5 % des droits effectivement constatés en 1994.

Il est procédé, avant le 15 mars 1997, à la régularisation du montant de la compensation lorsque l'application des dispositions du b entraîne un produit différent du montant global des acomptes définis ci-dessus.

Le coût total de la mesure aura ainsi été de près de 8 milliards de francs pour l'Etat (un premier acompte de 2,8 milliards de francs ; un second acompte de 3,15 milliards de francs et une régularisation de moins de 2 milliards de francs).

4. La tentative d'aménagement du mécanisme de compensation de la réduction pour embauche et investissement (REI)

Il s'agissait incontestablement de la "pièce maîtresse" du gouvernement pour stabiliser le coût pour l'Etat des compensations d'exonérations et de dégrèvements d'impôts locaux, puisque l'économie attendue de cet aménagement est de 1,62 milliard de francs. La couverture de la réduction pour embauche et investissement tombait ainsi d'un peu plus de 3 milliards de francs à moins d'1,5 milliard de francs.

En l'état actuel des textes, la compensation versée au titre du REI est égale au produit de la perte de bases, pour chaque collectivité, résultant de la réduction, par le taux de taxe professionnelle de la collectivité constaté en 1986, multiplié par 0,960. Cette compensation n'est versée que si elle est supérieure à 2 % des recettes fiscales de la collectivité, et pour le montant excédant cette part.

Ce dernier abattement n'est toutefois pas applicable :

- aux collectivités dont les bases de taxe professionnelle par habitant sont, l'année précédente, inférieures à la moyenne des bases de taxe professionnelle par habitant constatables pour les collectivités de même nature ;

- aux communes éligibles l'année précédente à la dotation de solidarité urbaine ou au fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France ;

- aux communes de moins de 10.000 habitants dont le nombre de logements sociaux est, l'année précédente, supérieur à 1.700 ;

- aux communes de 10.000 habitants et plus dont le rapport entre le nombre de logements sociaux et la population recensée est supérieur à 17 % pour l'année précédente ;

- aux départements bénéficiaires de la dotation de fonctionnement minimale ;

- enfin, pour les groupements de communes dont les bases de taxe professionnelle par habitant sont supérieures aux bases moyennes par habitant des groupements de même nature, mais qui comprennent des communes exonérées de l'abattement de 2 %, il est procédé à un abattement proportionnel à la population des communes membres du groupement non concernées par l'exonération et la population totale du groupement.

Le dispositif proposé par le gouvernement dans le cadre de l'article 20 du projet de loi de finances, et supprimé par l'Assemblée nationale, comprenait **deux volets** :

- **La suppression de toute compensation pour les collectivités locales dont l'évolution des bases de l'année précédente par rapport à la pénultième année est supérieure à l'évolution moyenne** des bases nationales de taxe professionnelle de cette même année pour les collectivités de même nature.

Les collectivités restant éligibles à la compensation continuaient à la percevoir selon les modalités de calcul rappelées ci-dessus.

- L'écrêtement du montant de la compensation devant revenir à une collectivité locale dont l'évolution des bases est inférieure à la moyenne nationale.

Cet écrêtement, lorsqu'il avait lieu d'intervenir, était égal au surcroît éventuel de recette dont disposera la collectivité concernée grâce à l'addition de son produit de taxe professionnelle et de la compensation au titre de la REI par rapport au produit théorique de taxe professionnelle que lui aurait procuré un taux d'évolution identique à celui constaté en moyenne au plan national. En d'autres termes, l'écrêtement était égal à la différence positive suivante :

[Somme de la compensation versée au titre de la REI + produit effectif de taxe professionnelle perçu par la collectivité] MOINS [produit théorique de taxe professionnelle égal à la taxe professionnelle perçue l'année précédente à laquelle est appliqué le taux moyen national de progression de la taxe professionnelle].

L'objectif de cet écrêtement était d'éviter qu'une collectivité perçoive, grâce à la compensation de la REI, une somme supérieure à ce qu'elle aurait encaissé dans le cas où l'évolution de ses bases de taxe professionnelle aurait été suffisamment dynamique pour l'exclure du droit à compensation.

Le double volet exclusion-écrêtement proposé par le gouvernement ne s'appliquait toutefois pas aux collectivités locales disposant structurellement des ressources les plus faibles :

- régions bénéficiant du fonds de correction des déséquilibres régionaux ;
- départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimale ;
- communes de 10.000 habitants et plus classées dans le premier quartile des communes éligibles à la DSU ;
- communes de moins de 10.000 habitants dont le potentiel fiscal est inférieur à 1.060 francs.

Les départements apparaissaient comme les plus touchés par le dispositif du gouvernement puisqu'ils subissaient une diminution de deux-tiers de la compensation de la REI alors que la baisse moyenne est de 50 % environ.

Votre commission des finances a clairement indiqué au gouvernement qu'il ne saurait être question que ce dispositif, supprimé par l'Assemblée nationale, revienne, même sous une forme édulcorée, devant le Sénat.

Elle vous a, en outre, proposé **un amendement** lors de l'examen des articles de la première partie, supprimant le "ticket modérateur" de 2 % pour les communes éligibles la pénultième année, non seulement à la dotation de solidarité urbaine (ce que proposait déjà le gouvernement), mais également au fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France. Le "ticket modérateur" serait également supprimé, à son initiative, pour les départements éligibles la pénultième année à la dotation de fonctionnement minimale.

B. LE DETAIL DES MOUVEMENTS AFFECTANT LES DOTATIONS PLACÉES HORS ENVELOPPE DU PACTE DE STABILITÉ

1. Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1997 au titre du FCTVA s'élèvent à 21.700 millions de francs. Ils traduisent une stabilité des dépenses entre 1996 et 1997.

Cette prévision résulte de la combinaison de deux facteurs :

- la baisse, entre 1996 et 1997, du taux de la compensation forfaitaire qui passe de 15,682 % à 15,360 % ;

- une estimation de l'évolution des investissements des collectivités locales légèrement positive, tenant compte notamment de la croissance des investissements réalisés par les structures intercommunales.

Cette estimation ne constitue, à ce stade, qu'une **prévision**. Le montant des crédits effectivement versés aux collectivités locales en 1997 pourra être différent de cette estimation sans que cela ait d'effet sur les collectivités puisque le FCTVA est un prélèvement sur recettes qui est versé automatiquement sur présentation des pièces justificatives.

Cette remarque revêt une importance particulière cette année puisque votre commission des finances vous a proposé, en première partie du projet de loi de finances, d'adopter le principe de l'extension des remboursements du FCTVA aux groupements de communes pour les travaux de voirie qu'ils effectuent dans le cadre de leurs compétences. Or, **cette disposition a une**

portée immédiate puisque les communautés de communes se feront rembourser, dès 1997, les investissements qu'elles réaliseront l'année prochaine en ce domaine, conformément aux dispositions de l'article 118 de la loi ATR.

2. Le prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation

Leur montant, en progression de 8,8 % à 1,85 milliard de francs, correspond à l'estimation des recettes pour 1997.

3. Les subventions des différents départements ministériels et les comptes spéciaux du Trésor

Les subventions de fonctionnement (4.445 millions de francs en 1996 ; 3.750 millions de francs en 1997) versées par les différents sections ministérielles baissent de 695 millions de francs entre la loi de finances initiale pour 1996 et le projet de loi de finances pour 1997.

L'année 1997 marque, en effet, la fin du remboursement par l'Etat aux départements des sommes qui leur étaient dues au titre de l'avance de trésorerie qu'ils réalisaient, avant la décentralisation, pour le compte de l'Etat en matière d'action sociale : au moment de la mise en place de la décentralisation, l'Etat était resté débiteur vis-à-vis des collectivités locales d'environ 9 milliards de francs au titre de ces dépenses. Le remboursement de cette somme a été étalé sur 12 ans, à compter de 1985, le dernier versement étant opéré en 1996. On constate donc, **sur le budget du ministère des affaires sociales, une réduction de 800 millions de francs à ce titre entre le projet de loi de finances pour 1997 et la loi de finances initiale pour 1996.**

Par ailleurs, la subvention du ministère du travail aux collectivités locales est également ramenée à zéro dans le projet de loi de finances pour 1997 en raison de la suppression de la dotation de relèvement des barèmes d'apprentissage à la suite à la réforme de l'apprentissage.

A contrario, d'autres sections ministérielles augmentent en 1997 leurs dotations aux collectivités locales : il s'agit notamment de la Jeunesse et Sports (+ 90 millions de francs au titre de l'aménagement du rythme de vie des enfants) et de la Ville (+ 70 millions de francs).

La chute importante des **subventions d'équipement** (2.618 millions de francs en autorisations de programme après 3.593 millions de francs en 1996) revêt un aspect plus classique : elle s'explique très largement, en effet,

par la non-reconduction de mesures inscrites en loi de finances initiale pour 1996 sur le chapitre 67-51 "*Subventions pour travaux divers d'intérêt local*" du budget de l'Intérieur et de la décentralisation.

4. La compensation d'exonérations et de dégrèvements législatifs

a) La réduction pour embauche et investissement (DCTP)

Son montant devait être réduit de plus de moitié, passant de 3.040 millions de francs à 1.480 millions de francs, en conséquence des dispositions précitées du projet de loi de finances.

Leur suppression conduit à fixer à 3.100 millions de francs le montant à ce titre du prélèvement sur les recettes de l'Etat (+ 2 % par rapport au montant révisé de 1996).

b) La contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties

Le chapitre 41-51 "*Subventions de caractère obligatoire en faveur des collectivités locales*" du budget de l'intérieur et de la décentralisation regroupe, pour l'essentiel, les dotations que l'Etat verse aux collectivités territoriales en compensation des pertes de recettes correspondant aux exonérations temporaires de taxe foncière sur les propriétés bâties.

Ces dotations, qui sont encore amputées de près du quart et s'établiraient à seulement 620 millions de francs ¹, subissent de fortes diminutions depuis plusieurs années.

Cette succession d'ajustement progressifs est la conséquence de **deux phénomènes anciens dont les effets se cumulent** :

- Tout d'abord, la suppression, en 1992, de la compensation automatique par l'Etat des exonérations de deux ans de foncier bâti accordées de plein droit par les communes et leurs groupements aux constructions neuves, affectées à l'usage d'habitation, a, dans un premier temps, eu des effets directs sur le niveau de la compensation. Elle continue d'engendrer des conséquences indirectes, un nombre grandissant de communes et de groupements décidant, par délibération, de supprimer cette exonération.

¹ 20 millions de francs sont prévus pour la compensation des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties.

Toutes choses égales par ailleurs, les recettes de taxe foncière sur les propriétés bâties s'accroissent, en effet, pour ces communes et ces groupements.

Or, l'article R.235-1 du code des communes dispose que "*lorsque les exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties prévues aux articles 1384 et 1384 A du code général des impôts et aux I et II bis de l'article 1385 du même code entraînent pour les communes une perte de recettes supérieure à 10 % du produit communal total de la taxe foncière sur les propriétés bâties, ces collectivités reçoivent une allocation de l'Etat égale à la différence entre ladite perte de recettes et une somme égale à 10 % du produit de la taxe précitée*".

Le ticket modérateur institué par l'article R.235-1 du code des communes, strictement proportionné au produit du foncier bâti, augmente avec lui, notamment lorsque l'assiette s'accroît des habitations neuves que les communes et leurs groupements ont décidé de ne plus exonérer.

L'augmentation du montant du ticket modérateur entraîne mécaniquement la baisse de la dotation versée par l'Etat au titre des exonérations de longue durée.

- La seconde explication de cette baisse tient également dans le solde, vraisemblablement négatif, des constructions du secteur social entrant et sortant des différents régimes d'exonération de longue durée.

Les "bonnes années" correspondant au début de la décennie 1980 sont aujourd'hui sorties ou sont en cours de sortie du mécanisme d'exonération cependant que les "entrants" des dernières années correspondent à un stock d'immeubles beaucoup plus faible en nombre.

A ces deux explications structurelles, on doit ajouter aujourd'hui la disparition des prêts d'accession à la propriété à compter du 1er janvier 1996, alors que les immeubles construits avec les nouveaux prêts "à taux zéro" ne bénéficient pas de l'exonération de plein droit de dix ans de taxe foncière sur les propriétés bâties dont jouissent aujourd'hui les titulaires de PAP.

Les indications fournies par le gouvernement ne permettent pas d'établir la part de chacune de ces explications dans le total.

c) Les compensations des exonérations relatives à la fiscalité locale

Le prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale a été institué par la loi de finances pour 1992 pour compenser le coût pour les collectivités locales de la

transformation en exonérations des dégrèvements totaux de divers impôts locaux.

Ce prélèvement comprend également, à compter de 1997, 60 millions de francs au titre de la compensation de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties prévue par le pacte de relance pour la ville. Il est, en revanche, proposé d'imputer sur le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle un montant de 460 millions de francs correspondant à la compensation de l'exonération de la taxe professionnelle prévue par ce même pacte.

En outre, un montant de 3.809,9 millions de francs est prévu au titre de la compensation du second acompte et d'un tiers du solde de la baisse de 35 % des droits de mutation à titre onéreux. La première loi de finances rectificative pour 1995 avait, en effet, imputé cette compensation sur le prélèvement pour recettes au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale. Il est proposé, comme on l'a vu plus haut, de verser les deux derniers tiers en 1998 et 1999 (soit 1.320,4 millions de francs).

Enfin, il est inscrit un montant estimé à 300 millions de francs à titre de provision pour le financement de la zone franche en Corse dont le principe vient d'être avalisé par la commission de Bruxelles.

Le montant total du prélèvement s'établit ainsi à 15.054,9 millions de francs après 12.946 millions de francs en 1996.

(En milliers de francs)

* Effet de l'évolution spontanée 3.589.600

* Effet des mesures du présent projet de loi de finances pour 1997

Aménagement des droits

Compensation des exonérations de taxe professionnelle prévues par le projet de loi relatif au pacte de relance de la Ville - 460.000

Étalement du paiement du solde de la compensation des pertes de ressources résultant de la réduction des droits de mutation à titre onéreux - 1.320.400

Provision pour le financement de la zone franche en Corse 300.000

Total aménagement des droits - 1.480.400

d) La compensation de divers dégrèvements législatifs

Les dégrèvements législatifs relatifs à la fiscalité locale sont imputés sur le chapitre 15-01 du budget des charges communes.

L'évolution des deux principaux postes appelle les observations suivantes :

- **les dégrèvements législatifs de taxe d'habitation** augmentent de 1.141 millions de francs entre la loi de finances initiale pour 1996 et le projet de loi de finances pour 1997. Cette augmentation s'explique principalement par le dynamisme du dégrèvement prévu par l'article 1414 C du code général des impôts (dégrèvement de la fraction de la taxe d'habitation qui excède 3,4 % du revenu pour les contribuables dont la cotisation d'impôt sur le revenu, au titre de l'année précédente, n'excède pas 13.300 francs). L'abaissement, par la loi de finances pour 1996, de 15.000 francs à 13.300 francs du montant de la cotisation d'impôt sur le revenu pris en compte n'a pas permis d'empêcher cette augmentation de la compensation ;

- les dégrèvements de taxe professionnelle résultent, pour l'essentiel, du plafonnement par rapport à la valeur ajoutée (30,828 milliards de francs en projet de loi de finances pour 1997). Le montant du projet de loi de finances pour 1997 reste supérieur à celui de la loi de finances initiale 1996, en dépit des mesures d'économie adoptées en lois de finances initiales pour 1995 et 1996, en raison d'une évolution spontanée très dynamique de ces dégrèvements.

	LFI 1996	1996 révisé	PLF 1997
Taxes foncières	721	600	621
Taxe d'habitation	6.497	6.967	7.638
Taxe professionnelle (Pour l'essentiel : Plafonnement TP/VA)	27.234	29.588	30.844
Autres impôts locaux	10	6	6
Total	34.462	37.161	39.109

e) *Le prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse*

Cette ligne, curieusement, ne figure pas dans les tableaux récapitulatifs établis par le gouvernement et reproduits pages 50 et 52 du présent rapport.

La loi du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse a institué ce prélèvement égal à 10 % du produit de la TIPP perçue sur les produits pétroliers mis à la consommation en Corse pour la Collectivité territoriale de Corse et à 1,5 % de ce produit pour chaque département.

Le montant de ce prélèvement est évalué à 97,37 millions de francs, en progression de 2,6 % par rapport à 1996.

III. LES AUTRES MESURES TOUCHANT LES FINANCES LOCALES PRISES EN MARGE DU PROJET DE LOI DE FINANCES

A. UN SURSIS POUR LES TAUX DE COTISATION A LA CNRACL

S'exprimant devant le comité des finances locales, le 17 septembre dernier, M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, a précisé qu'en 1997, l'équilibre de la CNRACL serait établi, sans recourir à une augmentation des cotisations, grâce à la mobilisation des réserves structurelles du fonds des allocations temporaires d'invalidité.

Le Fonds des allocations temporaires d'invalidité des agents des collectivités locales est alimenté par les cotisations patronales des collectivités locales et des hôpitaux publics.

Il a été institué par l'article 6 de la loi n° 61-1393 du 21 décembre 1961 dont les modalités d'application ont été fixées par le décret n° 63-1346 du 24 décembre 1963 modifié. La procédure prévue décalque le système mis en place en matière d'assurance-invalidité pour les agents de l'Etat par la loi n° 59-1454 du 26 décembre 1959.

Le Fonds ne dispose pas de la personnalité juridique. Il est géré par la Caisse des dépôts et consignations.

Ses réserves s'élèvent en l'état à 5 milliards de francs.

Sur ce total, une enveloppe de 4,5 milliards de francs sera mobilisée au profit de la CNRACL, conformément aux dispositions de l'article 30 du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 1997.

Le reliquat, soit 500 millions de francs, viendra alimenter le nouveau mécanisme de congé de fin d'activité au profit des agents des collectivités locales qui sera mis en place au 1er janvier 1997 dans le cadre de la nouvelle loi relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire.

Selon les indications fournies par la CNRACL, le besoin en trésorerie de la Caisse au 31 décembre 1997 s'élèverait toutefois à 7,7 milliards de francs. L'apport de 4,5 milliards de francs annoncé par le gouvernement ne permettra donc, en l'absence d'un relèvement des cotisations, d'honorer les versements dus au titre de la surcompensation entre régimes spéciaux de salariés qu'en début d'année. Si le gouvernement respecte effectivement sa parole de ne pas majorer la participation des collectivités locales au financement de la Caisse, il devra ainsi accepter le report sur l'exercice 1998 d'une partie des acomptes (3,2 milliards de francs) qui auraient dû être versés en 1997 au titre de la surcompensation entre les régimes spéciaux de salariés.

Enfin, et surtout, la solution mise en oeuvre en 1997 ne pourra pas être reconduite en 1998, année pour laquelle la question d'un éventuel relèvement des cotisations -ou d'un allègement des contraintes liées à la surcompensation- risque de se poser à nouveau, même si un important pas en avant a pu être accompli grâce au Sénat qui a imposé, dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale, un plafonnement de la surcompensation à 25 % du montant des prestations servies.

B. LA MISE EN PLACE D'AIDES DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES POUR LE DESAMIANTAGE

Ces aides ont été annoncées par le gouvernement à la mi-septembre.

L'Observatoire national de la sécurité des établissements scolaires, installé au mois de juillet 1995, estime que 5 % des bâtiments scolaires contiennent de l'amiante et qu'au sein de ces bâtiments, des travaux sont nécessaires dans 20 % des cas.

Cette estimation conduit à un montant total de travaux de 400 millions de francs pour les écoles et 1.476 millions de francs pour les lycées et les collèges.

L'Etat devrait contribuer à hauteur de 500 millions de francs à ces travaux. En revanche, la recherche de la présence d'amiante et la réalisation des mesures de suivi de la qualité de l'air continueront d'incomber en totalité aux seuls propriétaires des bâtiments.

L'aide de l'Etat prendra la forme d'une subvention :

- 25 % du coût hors taxes des travaux réalisés par les régions et départements pour les lycées et les collèges ;

- 50 % du coût hors taxes des travaux réalisés par les communes pour les écoles lorsque ces communes ne sont pas éligibles à la dotation globale d'équipement ;

- 30 % du coût hors taxes des travaux réalisés par les communes pour les écoles pour les communes parallèlement éligibles à la DGE.

Tous ces travaux donneront lieu au remboursement de la TVA, ce qui explique que la subvention de l'Etat est calculée hors taxes.

Les travaux pourront être subventionnés jusqu'au 31 décembre 1999.

LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. L'EXAMEN DES CREDITS DES COLLECTIVITES LOCALES ET DE LA DECENTRALISATION EN COMMISSION DES FINANCES.

Au cours de sa séance du mercredi 23 octobre 1996, la commission des finances, réunie sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, a procédé à l'examen des crédits de l'intérieur et de la décentralisation : décentralisation, sur le rapport de M. Michel Mercier, rapporteur spécial.

Au terme de l'exposé du rapporteur spécial, le débat a été ouvert entre les membres de la commission.

M. Christian Poncelet, président, a fait valoir que **le pacte de stabilité n'était certes pas le "pactole"**, mais qu'il assurait **une certaine sécurité et une lisibilité** de leur action aux collectivités locales.

Il a **regretté** qu'à la différence du montant de la participation de la France au financement des Communautés européennes, **les concours de l'Etat aux collectivités territoriales ne fassent pas l'objet d'un débat chaque année devant le Parlement.**

Il s'est élevé à son tour contre la croissance des charges imposées aux collectivités territoriales en application de directives communautaires ou de la législation nationale.

M. Alain Lambert, rapporteur général, a regretté la brutalité de l'impact de la disposition de la loi de finances pour 1996 abaissant de 16.937 francs à 13.300 francs le plafond de cotisations sur le revenu permettant de bénéficier du dégrèvement de la fraction de la taxe d'habitation qui excédait 3,4 % du revenu. Il a souhaité savoir si les dispositions de l'article du projet de loi de finances pour 1997 déconnectant les exonérations d'impôt sur le revenu des personnes physiques et les exonérations et dégrèvements de taxe d'habitation étaient l'occasion d'atténuer les conséquences des mesures adoptées l'an dernier.

En réponse, M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a précisé que le projet de loi de finances initiale pour 1997 convertissait le seuil de 13.300 francs en un plafond de revenu imposable mais que ce plafond, à la différence du seuil de 13.300 francs définitivement figé dans la loi de finances initiale

pour 1996, serait, lui, indexé sur l'évolution de la limite supérieure de la première tranche d'imposition à l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

M. René Régnauld a estimé que si la mise en oeuvre du pacte de stabilité en 1997 présentait des aspect positifs, il n'en demeurerait pas moins que les collectivités locales devraient encore consentir l'an prochain d'importants efforts en conséquence des désengagements de l'Etat. A ce titre, il a souhaité que les taux réels de remboursement des exonérations et dégrèvements de fiscalité locale fassent l'objet d'une récapitulation sur plusieurs années afin d'en montrer l'évolution. Il a également suggéré un relèvement de la cotisation minimale de taxe professionnelle, égale à 0,35 % de la valeur ajoutée produite par l'entreprise, pour combler les besoins futurs de financement de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

M. René Régnauld a également souhaité disposer d'une information précise sur les résultats et le bilan du fonds pour l'allocation temporaire d'invalidité des personnels des collectivités territoriales et des établissements hospitaliers.

Relevant les majorations souvent importantes subies par les contribuables à la taxe d'habitation en 1996, il a demandé que la commission s'assure que le dispositif envisagé par le Gouvernement à l'article 16 du projet de loi de finances rectificative pour 1996 ne vienne pas aggraver ce phénomène de hausse.

Enfin, M. René Régnauld a alerté ses collègues sur la situation subie par certains groupements dotés d'une fiscalité propre, et bénéficiant à ce titre de la DGF, lorsque le traitement des déchets ménagers, dont ces groupements assurent la collecte, est transféré à une structure excédant leurs limites territoriales. En ce cas en effet, une fraction de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères doit être reversée à cette structure, ce qui a pour effet de réduire le niveau des coefficients d'intégration fiscale des groupements et, par voie de conséquence, le montant de la DGF, toutes choses égales par ailleurs.

M. Roland du Luart a tout d'abord exprimé son accord total avec le rejet par l'Assemblée nationale du dispositif conçu par le Gouvernement pour réduire le coût de la compensation de la réduction pour embauche et investissement.

Il a estimé que si la question devait revenir devant le Sénat, le même refus devrait être exprimé par la commission des finances.

M. Christian Poncelet, président, a indiqué aux commissaires que M. Alain Lambert, rapporteur général, et lui-même, avaient déjà exprimé au Gouvernement leur refus d'adopter le mécanisme de prélèvement sur la REI si, à défaut de gages financiers, l'Assemblée nationale était contrainte de maintenir dans le texte qu'elle adoptera la diminution de la compensation au titre de la réduction pour embauche et investissement.

Reprenant la parole, M. Roland du Luart, tout en concédant que le dispositif d'exonération des droits de mutation à titre onéreux sur immeubles d'habitation n'avait pas exaucé les espoirs mis en lui et présentait en outre un coût élevé, a cependant tenu à faire observer que la France conservait en Europe l'un des taux les plus élevés d'imposition pour les cessions immobilières.

Il a qualifié de "**folie normative**" la prolifération des textes de toute nature imposant aux collectivités locales des contraintes dans les domaines de l'environnement et de la sécurité. Reconnaisant que ces questions ne pouvaient être traitées à la légère, et imposaient effectivement une action de la part de élus, il a plaidé, à l'instar du rapporteur spécial, pour que les délais fixés soient repoussés dans le temps.

S'agissant enfin du procédé mis en oeuvre par le Gouvernement pour éviter un relèvement des cotisations en 1997 au titre de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, **M. Roland du Luart a relevé que le besoin en trésorerie de la CNRACL s'élèverait encore à 3,2 milliards de francs au 31 décembre 1997 et, qu'en conséquence, il fallait dire publiquement que la solution adoptée ne pouvait être que temporaire et appelait des réserves de la part des élus.**

M. Alain Richard a exprimé la crainte que la tendance de tous les gouvernements à surévaluer le taux de croissance du produit intérieur brut n'entraîne pour la dotation globale de fonctionnement de fréquentes mesures de « recalage à la baisse » et de récupération du trop perçu par les collectivités locales comme cela sera le cas pour la DGF versée en 1996. Il a exprimé **l'idée que les régularisations à venir puissent, le cas échéant, être plafonnées.**

S'agissant de la ponction opérée par le Gouvernement sur la compensation de la réduction pour embauche et investissement, il s'est déclaré convaincu que le Parlement ne parviendrait pas à dégager les ressources nécessaires pour combler le manque à gagner de 1,6 milliard de francs qu'induirait la suppression de l'article correspondant du projet de loi de finances pour 1997. Il a ainsi **suggéré que la commission fasse des propositions en vue d'une satisfaction partielle des intérêts des collectivités locales et a proposé de restreindre la mesure de suppression**

de la compensation de la REI aux collectivités qui non seulement auraient bénéficié d'une progression des bases de leur taxe professionnelle supérieure à la moyenne, mais en outre, disposeraient d'un potentiel fiscal supérieur à la moyenne nationale.

S'agissant enfin des perspectives de financement de **la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales**, il fait observer que **leur dégradation** n'était pas simplement le fruit de la surcompensation entre régimes spéciaux de salariés, mais **proviendrait également à moyen terme du poids accru des charges de retraite.**

Au sujet de la mise en oeuvre prochaine d'un congé de fin d'activité pour les fonctionnaires, il a jugé critiquable ce type de dispositif, notant le caractère imprudent, au sens étymologique du terme, de mécanismes tels que la préretraite progressive ou la loi "de Robien" de réduction du temps de travail, dont le coût n'était pas maîtrisable et s'imposait au budget de l'Etat.

M. Philippe Adnot a estimé que les élus locaux ne pouvaient pas contester la volonté du Gouvernement de conserver la maîtrise de l'évolution des dépenses de l'Etat. Il a ajouté que, de ce point de vue, **la sagesse voudrait que les parlementaires cessent de proposer d'eux-mêmes des exonérations de fiscalité locale comme cela avait récemment été le cas dans le cadre du projet de loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.**

Il a cependant souligné à son tour le poids financier des contraintes imposées aux collectivités locales en matière d'environnement et de sécurité, mettant en exergue **la charge induite par la création de postes de "coordonnateurs de sécurité"** dont la nécessité, de surcroît, n'apparaissait pas évidente.

Réagissant aux propos de M. René Régnault, il a jugé que la baisse du coefficient d'intégration fiscale était logique dès lors que les charges assumées par un groupement étaient transférées à une autre structure.

Enfin, il a souhaité savoir pour quels motifs le taux de compensation servi par le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) passerait de 15,682 % en 1996 à 15,360 % en 1997 et il a demandé au rapporteur spécial si les effets de la première ponction opérée dans le cadre de la loi de finances initiale pour 1994 sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle, hors réduction pour embauche et investissement, avait bien fait l'objet d'un rapport du Gouvernement comme ce dernier s'y était engagé.

M. Paul Loridant a rappelé le caractère unilatéral du pacte de stabilité des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, soulignant la pertinence du terme "octroyé" utilisé par le rapporteur

spécial. Il a en outre estimé qu'il n'était, à son sens, de l'intérêt d'aucun élu local de revendiquer la mise en oeuvre de ce pacte.

M. Christian Poncelet, président a jugé pour sa part que si le pacte de stabilité appelait des améliorations, il avait eu l'avantage d'introduire plus de « visibilité » dans la gestion des finances locales par les élus.

Reprenant la parole, M. Paul Loridant a alors dénoncé l'état d'esprit dont, à son avis, le principe du pacte de stabilité était porteur, notant que le ministère de l'économie et des finances manifestait, en cette occasion comme en d'autres, **un réflexe insupportable de suspicion à l'égard des collectivités locales.**

Il a ajouté que cette attitude était d'autant moins admissible que les services déconcentrés des autres administrations n'hésitaient pas en général, en contradiction totale avec les principes de la décentralisation, à aller solliciter les élus locaux lorsque les dotations de fonctionnement ou d'équipement déléguées par l'administration centrale se révélaient insuffisantes sur le terrain.

M. Philippe Lachenaud a souligné la pertinence de cette dernière remarque.

Il a confirmé que les associations d'élus locaux avaient refusé de contresigner le pacte de stabilité.

Puis, il a déclaré inacceptable le souhait du Gouvernement d'étaler sur trois ans le paiement du **solde de la compensation correspondant au coût pour les départements et les régions des exonérations de droits de mutation à titre onéreux sur immeubles d'habitation.** Faisant observer qu'une telle mesure contraindrait les collectivités concernées à relever à due concurrence des manques à gagner leurs recettes fiscales, **il a demandé, qu'au pire, l'étalement du reliquat de compensation soit limité à deux années, 1997 et 1998.**

S'agissant des mécanismes de subvention que l'Etat a mis au point pour aider les collectivités locales à financer les travaux sur les bâtiments scolaires contenant de **l'amiante**, M. Philippe Lachenaud a fait observer en premier lieu, qu'en dépit de ce dispositif **la charge des études préalables continuait d'incomber aux collectivités concernées** et que cette situation recelait des risques de dérives.

En deuxième lieu, il a jugé trop faible le taux de 25 % de subvention que l'Etat proposait d'appliquer au coût hors taxe des travaux réalisés par les régions et les départements pour les lycées et les collèges, estimant qu'il faudrait le relever jusqu'à **30 %.**

Il a, en troisième lieu, regretté que le Gouvernement n'ait toujours pas annulé la circulaire, adoptée alors que M. Michel Charasse était ministre du budget, contraignant les conseils généraux et les conseils régionaux à participer aux travaux effectués sur les bâtiments universitaires et n'ouvrant le bénéfice des remboursements du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée que lorsque les fonds de concours constitués à cette occasion représentaient 66 % au moins du montant total des travaux. A ce titre, M. Philippe Lachenaud a souhaité une extension du principe de déductibilité de la TVA à l'ensemble des participations des départements et des régions aux opérations d'équipement concernant les bâtiments universitaires.

Enfin, il a exprimé son ferme attachement à un amendement de suppression du mécanisme de ponction que le Gouvernement souhaite mettre en place dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 1997 sur la compensation de la réduction pour embauche et investissement.

Mme Marie-Claude Beaudeau a regretté la stabilisation à un montant de 5 millions de francs de la dotation inscrite sur le budget de l'intérieur et de la décentralisation pour les collectivités locales connaissant de graves difficultés de gestion. Jugeant ce montant trop faible, elle a souhaité qu'il soit augmenté.

M. Christian Poncelet, président, a relevé dans l'intervention liminaire de M. Michel Mercier, rapporteur spécial, les propos de M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, qui avait précisé devant le comité des finances locales le 17 septembre dernier que si le coût des exonérations des taxes professionnelles du pacte pour la ville devait excéder les sommes supplémentaires attendues au titre du retour de fiscalité de France Telecom et de la Poste, l'Etat prendrait en charge le complément. Il a souhaité en conséquence que cette déclaration fasse l'objet d'une traduction normative dans le cadre de la loi.

Réagissant aux propos de M. Philippe Lachenaud, il a ensuite fait observer que dans certains cas les élus locaux avaient accepté d'eux-mêmes la création de charges nouvelles sans compensation par l'Etat et qu'ils étaient donc seuls responsables des contraintes pesant aujourd'hui sur eux. Evoquant en particulier le plan Université 2000, il a rappelé, qu'à titre personnel, il avait refusé d'engager le département des Vosges dans le financement de cette opération.

Répondant enfin aux propos de M. Paul Loridant, il a répété que le pacte de solidarité demeurait une base de discussion susceptible d'amélioration et il a réitéré son vœu que le Parlement puisse organiser un

débat dans le cadre de l'examen des crédits budgétaires sur l'ensemble des concours de l'Etat versés aux collectivités territoriales.

Puis, il a invité le rapporteur spécial a répondre aux différents intervenants.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial a précisé que le Sénat, lors de l'examen du projet de loi relatif à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville, avait adopté un amendement garantissant l'intervention financière de l'Etat si la croissance d'un exercice sur l'autre de la part de la fiscalité de la Poste et de France Telecom reversée au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle n'était pas suffisante pour couvrir le coût des exonérations de la taxe professionnelle prévues dans les zones franches et les zones de redynamisation urbaine.

S'agissant de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, il a exprimé son accord avec M. Alain Richard pour dire qu'au-delà du problème posé par le maintien de la surcompensation entre régimes spéciaux de salariés, la bonne santé des résultats de la CNRACL était également fonction, à moyen terme, de l'évolution défavorable du rapport entre retraités ayants-droit et actifs cotisants.

Puis, le rapporteur spécial a justifié le report sur les collectivités locales de certaines charges, mentionnant l'intervention de M. Philippe Adnot qui avait estimé qu'il n'était pas anormal que l'effort de rigueur soit réparti entre l'Etat et les collectivités décentralisées.

Il a exprimé son opposition totale au principe d'un relèvement du taux de la cotisation minimale de taxe professionnelle égale à 0,35 % de la valeur ajoutée produite par l'entreprise. Faisant observer que ce dispositif, introduit dans la loi de finances initiale pour 1996, et qui rompt le lien entre le contribuable local et l'élu local, **était contraire à l'esprit de la décentralisation et à son corollaire, la responsabilisation des élus.** Il a ajouté que les gains obtenus par un relèvement du taux de 0,35 % risquaient d'être affectés à des emplois sans justification.

S'agissant des craintes exprimées par M. René Régnauld sur le dispositif du projet de loi de finances relatif aux exonérations de taxe d'habitation, M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a précisé que l'objectif du Gouvernement était simplement de neutraliser les effets de la diminution du barème de l'impôt sur le revenu sur la définition des redevables locaux exonérés de taxe d'habitation. Il a ajouté que cette mesure ne devrait pas avoir pour effet d'alourdir la charge de la taxe d'habitation sur les ménages.

Il a, enfin, suggéré à M. René Régnauld d'évoquer dans le cadre du futur projet de loi relatif à l'intercommunalité les problèmes soulevés par la

« remontée » de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères dans les structures dont les limites excédaient celles du groupement percevant cette recette. Il a, toutefois, tenu à souligner l'attachement constamment manifesté par le Sénat à écarter du bénéfice des concours de l'Etat les groupements à fiscalité propre, sans véritable objectif de développement économique en commun, exclusivement constitués pour attirer de nouvelles ressources.

Répondant ensuite à M. Roland du Luart, le rapporteur spécial a noté l'attitude unanime de la commission contre le projet de ponction prévue par le Gouvernement sur la compensation aux collectivités locales de la réduction de taxe professionnelle pour embauche et investissement.

Reconnaissant la situation effectivement atypique de la France en matière de droit de mutation à titre onéreux sur les immeubles d'habitation, il a toutefois fait observer que leur diminution poserait immanquablement la question d'une ressource de remplacement pour les collectivités locales et, singulièrement, les départements.

Il a considéré comme pertinente l'expression de "folie normative" utilisée par M. Roland du Luart et a confirmé qu'il poserait publiquement en séance plénière la question du report des délais imposés aux collectivités locales pour satisfaire aux exigences qui leur étaient imposées dans les domaines de l'environnement et de la sécurité.

Réagissant aux remarques de M. Alain Richard sur le recalage à la baisse de la dotation globale de fonctionnement, le rapporteur spécial a rappelé que ce principe était le fruit de la réforme de l'indexation inscrite dans la loi de finances pour 1994, destinée à empêcher qu'à l'avenir la dotation globale de fonctionnement connaisse une évolution trop déconnectée de la réalité de l'évolution des prix et du produit intérieur brut. Il a cependant fait observer que le taux de croissance du produit intérieur brut retenu pour le calcul de la DGF était celui de l'année précédent celle du versement et, qu'en conséquence, les erreurs d'évaluation susceptibles d'être commises par le Gouvernement étaient nécessairement plus faibles que dans le régime antérieur où le taux de progression du produit intérieur brut était le taux prévisionnel de l'année de versement.

Il a enfin abondé dans le sens des propos de M. Alain Richard sur les problèmes de financement que ne manqueront pas de poser les mécanismes de préretraite progressive ou ceux prévus par la loi "de Robien".

S'agissant des points soulevés par M. Philippe Adnot, le rapporteur spécial a expliqué que la baisse du taux de remboursement du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée résultait de la combinaison du

relèvement de 18,6 % à 20,6 % du taux normal de la TVA et de l'application d'une réfection de 0,905 points décidée dans le cadre de la loi de finances initiale pour 1994 sur ce taux de remboursement.

Il a enfin confirmé que le Gouvernement avait rédigé un rapport sur les conséquences de la première ponction opérée dans le cadre de la loi de finances initiale pour 1994 sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle, hors réduction pour embauche et investissement, et que cette analyse était disponible au secrétariat de la commission.

Répondant à M. Paul Loridant, le rapporteur spécial a estimé, lui aussi, que le pacte de stabilité ne garantissait qu'une progression très modérée des concours de l'Etat aux collectivités locales, mais qu'il avait introduit un important élément de lisibilité. Il s'est déclaré en revanche en complet accord avec lui sur l'attitude du ministère de l'économie et des finances à l'égard des collectivités locales, soulignant que l'unité de la République excluait que l'Etat et les collectivités locales puissent être considérées comme ayant des intérêts divergents, à la différence de ce qui se passait dans les états fédéraux.

Le rapporteur spécial a exprimé ensuite son **accord** avec M. Philippe Lachenaud **pour que le Sénat exige du Gouvernement une réduction du délai de remboursement par l'Etat aux collectivités locales concernées du solde de la compensation au titre des exonérations de droits de mutation à titre onéreux sur immeubles d'habitation**. Il lui a également confirmé que les études préalables aux opérations de « désamiantage » restaient à la charge des collectivités locales.

Répondant enfin aux remarques de Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Michel Mercier, rapporteur spécial a indiqué que la dotation du budget de l'intérieur et de la décentralisation destinée aux collectivités locales éprouvant de graves difficultés de gestion devraient faire l'objet d'un débat lors de l'examen des crédits par la Haute-Assemblée.

La commission a alors réservé son vote sur les crédits de la décentralisation jusqu'après l'audition de M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la décentralisation et de la réforme de l'Etat, prévue pour le 19 novembre.

II. L'AUDITION DE M. DOMINIQUE PERBEN, MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE, DE LA REFORME DE L'ETAT ET DE LA DECENTRALISATION PAR LA COMMISSION DES FINANCES.

Réunie le mardi 19 novembre 1996, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'audition de M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, sur les crédits de son département ministériel.

Abordant le volet décentralisation de son action, le ministre a fait valoir qu'en 1997, le gouvernement respecterait les termes du pacte de stabilité prévu par l'article 32 de la loi de finances pour 1996, et donc l'indexation sur le taux prévisionnel d'évolution des prix de l'enveloppe normée comprenant les dotations concernées par ce pacte.

Il a rappelé que, dans ce cadre, les modalités de calcul du taux de progression de la dotation globale de fonctionnement avaient été préservées et que cet indice atteignait, en 1997 par rapport à 1996, 1,95 %. Les dotations d'équipement bénéficieraient d'une progression de 4 % environ, cependant que les dotations de décentralisation seraient maintenues en volume. Enfin, la dotation de compensation de la taxe professionnelle augmenterait de 280 millions de francs, traduisant ainsi l'effet protecteur du pacte.

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, a souligné le fait que le Gouvernement avait décidé de ne pas relever en 1997 le taux de la cotisation à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), faisant observer que le besoin de financement de la caisse, de l'ordre de 4,5 milliards de francs, serait couvert l'année prochaine par prélèvement sur les ressources structurellement excédentaires du fond de l'allocation temporaire d'invalidité.

Il a enfin mentionné, pour mémoire, la suppression par l'Assemblée nationale du dispositif de l'article 20 du projet de loi de finances pour 1997 qui, s'il avait été mis en oeuvre, aurait réduit de 1,6 milliard de francs le montant de la compensation versée par l'Etat aux collectivités locales au titre de la réduction de taxe professionnelle pour embauche et investissement. A ce sujet, il a assuré les membres de la commission qu'ils n'auraient pas à se préoccuper de ce sujet dans le cadre de l'examen du budget.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial des crédits de la décentralisation, a tout d'abord souhaité donner acte au Gouvernement du respect de ses engagements concernant le pacte de stabilité. Il a toutefois tenu à faire observer que si la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) bénéficiait enfin en 1997 d'une progression de son montant, cette situation plus favorable faisait suite à plusieurs années caractérisées par d'importantes ponctions sur les ressources de la DCTP.

S'agissant de la compensation aux départements et aux régions de l'abattement de 35 % sur les droits de mutation à titre onéreux décidé dans le cadre de la première loi de finances rectificative pour 1995, il a demandé au ministre si certaines des collectivités concernées n'étaient pas susceptibles de devoir reverser un trop-perçu, le montant des acomptes accordés en 1995 et 1996 dépassant le montant final de la compensation. Il a souhaité savoir si, dans ce cas, l'étalement sur trois ans de la régularisation à opérer bénéficierait également à ces collectivités.

Puis, **M. Michel Mercier, rapporteur spécial**, a souligné l'absence de revalorisation des valeurs locatives servant de base aux impôts directs locaux dans la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1997.

Il s'est fait l'écho de l'inquiétude manifestée par les élus qui, en dépit d'une amélioration globale de leur épargne de gestion, hésitent à programmer de nouveaux investissements. Il a plaidé pour l'envoi par le Gouvernement de signes tangibles de son désir d'aider les collectivités territoriales et de leur redonner confiance.

Le rapporteur spécial a ainsi estimé qu'en premier lieu l'Etat pourrait étendre le pacte de stabilité financière aux charges imposées aux collectivités locales, en arrêtant la prolifération des normes législatives et réglementaires particulièrement contraignantes qui pèsent sur la gestion des collectivités territoriales et en repoussant les délais qui leur sont imposés pour la réalisation de certains investissements, notamment en matière d'environnement.

Approuvant l'esprit de l'amendement adopté par la commission étendant aux groupements de communes le remboursement du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) pour les investissements réalisés en matière de voirie, **M. Michel Mercier, rapporteur spécial**, a en second lieu, regretté que ce dispositif ne s'applique qu'en 1997 et a suggéré au ministre que le Gouvernement veuille bien le mettre en oeuvre dès 1996. Il a fait observer qu'en effet les communautés de communes avaient voté leur budget au début de l'année en cours en inscrivant

en recettes les remboursements au titre du FCTVA, sans que les préfets défèrent ces documents aux chambres régionales des comptes pour insincérité. Dès lors, en refusant d'appliquer dès 1996 le dispositif adopté par la commission, le Gouvernement risque de mettre ses fonctionnaires en porte-à-faux.

M. Christian Poncelet, président, rappelant que les lois de décentralisation avaient prévu, pour tout transfert de compétence, le transfert des ressources correspondantes, a regretté que ce principe n'ait pas toujours été respecté.

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, a estimé que si certaines collectivités devaient subir une régularisation négative de leurs compensations pour réduction des droits de mutation à titre onéreux, les remboursements correspondants ne devraient pas être excessifs.

Il a fait valoir qu'au bout du compte, le mécanisme mis en place dans la première loi de finances rectificative pour 1995 conduirait vraisemblablement l'Etat à verser à titre de compensation, aux collectivités locales, des sommes supérieures aux pertes effectivement enregistrées.

Prenant la défense du dispositif d'étalement sur trois ans du paiement du solde de la compensation, prévu par l'article 17 du projet de loi de finances pour 1997, il a ajouté que celui-ci lui paraissait acceptable à partir du moment où les départements et les régions bénéficieront à nouveau, à compter du 1er janvier prochain, de recettes calculées à taux plein. Rappelant la compétence du ministre délégué au budget sur cette question, il a cependant souligné le fait que les perspectives du budget de 1998 étaient difficilement compatibles avec le souhait de la commission de concentrer sur cet exercice la fin du paiement du solde de la compensation correspondant à la réduction de 35 % des droits de mutation à titre onéreux.

S'agissant de la progression des valeurs locatives, le ministre a indiqué que l'Assemblée nationale avait adopté un amendement les majorant de 1 % en 1997.

Réagissant aux propos du rapporteur spécial sur la mise en place d'un pacte de stabilité des charges assumées par les collectivités territoriales, **M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation**, a rappelé que le Premier ministre avait imposé que tout projet de loi ou de décret soit à l'avenir accompagné d'une étude d'impact.

Convenant du fait qu'il fallait certainement apporter des restrictions à l'imagination réglementaire de l'administration, il a cependant fait valoir au rapporteur spécial qu'il existait des exigences minimales en matière de santé publique qui s'imposaient à tous et pas seulement aux collectivités territoriales.

Evoquant le souhait du même intervenant de voir éventuellement repoussés les délais fixés pour le respect des normes environnementales, le ministre a indiqué prendre note de ce souci de plus en plus fréquemment évoqué par les parlementaires, précisant qu'il n'était toutefois pas à même d'apporter dans l'immédiat une réponse sur ce sujet. Rappelant que nombre de ces contraintes techniques procédaient de décisions prises au niveau européen, il s'est cependant déclaré ouvert à la création de groupes de travail.

Le ministre a enfin assuré M. Mercier, rapporteur spécial, qu'il transmettrait à son collègue de l'économie et des finances ses remarques concernant l'application dès 1996 du dispositif permettant aux groupements de communes de bénéficier des remboursements du FCTVA au titre des investissements qu'ils réalisent sur la voirie.

M. Christian Poncelet, président, a demandé des précisions sur la situation financière de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales en 1997 et s'est inquiété des perspectives d'un relèvement du taux de cotisation des employeurs en 1998.

Il a souhaité en second lieu connaître l'avis du ministre sur un éventuel assouplissement des règles régissant l'évolution des taux des quatre taxes directes locales.

M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, a certifié, en réponse à la première question, que le prélèvement de 4,5 milliards de francs opéré sur les réserves de l'allocation temporaire d'invalidité permettrait de couvrir intégralement l'an prochain le besoin de trésorerie de la CNRACL.

N'excluant aucune solution, hausse de la cotisation employeur ou diminution de la participation de la CNRACL aux mécanismes de surcompensation, le ministre a estimé qu'il restait un an pour dégager des perspectives à moyen et à long terme de manière à ce que les collectivités territoriales y voient clair dans l'évolution de leurs versements à la caisse.

Abordant ensuite la question du "déverrouillage" des taux, le ministre a indiqué qu'il proposerait lui-même, dans le cadre du projet de loi relatif à l'intercommunalité, des adaptations permettant aux groupements levant une taxe professionnelle d'agglomération de ne plus être dépendants, pour la fixation du taux de cet impôt, des décisions prises par les communes membres pour la fixation des taux des trois taxes ménages.

Il s'est en revanche montré nettement plus réservé à l'égard de tout autre projet d'assouplissement des dispositions régissant l'évolution coordonnée des taux des quatre impôts directs locaux, estimant qu'il convenait de faire attention à ne pas donner le sentiment aux contribuables qu'aucune limite ne sera plus imposée à la hausse de la pression fiscale.

Après cette audition, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de l'Intérieur et décentralisation (décentralisation) précédemment réservés.

MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIEME DELIBERATION

Au terme du débat sur le projet de loi de finances pour 1997, les dotations du budget de l'Intérieur et décentralisation (décentralisation) consacrées aux collectivités locales et à la décentralisation ont été majorées de 254,296 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement venant abonder, **à titre non reconductible**, le chapitre **67-51**, article 10, "*Subventions pour travaux divers d'intérêt local*" :

La majoration de cette ligne budgétaire en deuxième délibération est traditionnelle et n'appelle pas de commentaire particulier.

Réunie le jeudi 21 novembre 1996, sous la présidence de Christian Poncelet, président, la commission des finances a donc décidé de confirmer son vote du 19 novembre par lequel il a proposé au Sénat d'adopter les crédits de l'Intérieur et décentralisation (Décentralisation) demandés pour 1997.