

N°56

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 1992.

## 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 1993* **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

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

---

ANNEXE N° 23

**INTÉRIEUR**

**Administration territoriale, collectivités locales et décentralisation**

*Rapporteur spécial : M. Jacques MOSSION*

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Michel Moreigne, Jacques Moission, Bernard Pellarin, René Régnauld, Roger Romani, Michel Sergent, Jacques Scurdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 2931, 2945 (annexe n° 25), 2949 (tome III) et T. A. 732.  
Sénat : 55 (1992-1993).

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS .....</b>	<b>5</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>9</b>
<b>AVANT PROPOS .....</b>	<b>13</b>
<b>CHAPITRE PREMIER - L'EVOLUTION DES BUDGETS LOCAUX EN 1992 DANS LE CADRE DU BILAN DE LA LEGISLATURE .....</b>	<b>15</b>
<b>I - L'EVOLUTION DES BUDGETS LOCAUX EN 1992 .....</b>	<b>15</b>
<b>A. L'EVOLUTION GENERALE .....</b>	<b>15</b>
<b>B. L'EVOLUTION COMPAREE DES BUDGETS LOCAUX .....</b>	<b>18</b>
<b>1. Les budgets des communes .....</b>	<b>18</b>
<b>2. Les budgets des départements .....</b>	<b>20</b>
<b>3. Les budgets des régions .....</b>	<b>21</b>
<b>II - LE BILAN DES PRINCIPALES MESURES FINANCIERES RELATIVES AUX COLLECTIVITES LOCALES AU COURS DE LA PRESENTE LEGISLATURE .....</b>	<b>22</b>
<b>A. PRELEVEMENT NET SUR LES RESSOURCES DES COLLECTIVITES     LOCALES .....</b>	<b>23</b>
<b>B. LA PROGRESSION RAPIDE DE LA PARTICIPATION DE L'ETAT A LA     FISCALITE DIRECTE LOCALE .....</b>	<b>26</b>
<b>1. La taxe d'habitation .....</b>	<b>27</b>
<b>2. La taxe professionnelle .....</b>	<b>29</b>
<b>3. Le foncier non bâti .....</b>	<b>29</b>
<b>C. AUGMENTATION DE LA PRESSION FISCALE DE L'ETAT SUR LE     CONTRIBUABLE LOCAL .....</b>	<b>29</b>
<b>D. DES TRANSFERTS DE CHARGES DEGUISES .....</b>	<b>31</b>

	<u>Pages</u>
<b>E. LE RECOURS AUX POSSIBILITES D'EXONERATIONS SUR DECISION DES COLLECTIVITES LOCALES SANS COMPENSATION DE L'ETAT .....</b>	32
<b>F. L'ENCADREMENT DES TAXES TRANSFEREES AU TITRE DES TRANSFERTS DE COMPETENCE .....</b>	34
<b>G. UNE IMAGINATION FERTILE AUX RESULTATS PEU PROBANTS .....</b>	35
<b>1. Les initiatives avortées de l'automne 1989 .....</b>	36
<b>2. Le feuilleton malencontreux de la taxe départementale sur le revenu .....</b>	36
<b>3. Des initiatives malheureuses sur le fonds de compensation de la T.V.A. ....</b>	37
<b>H. LES MECANISMES DE PEREQUATION ENTRE COLLECTIVITES LOCALES SANS ABONDEMENT COMPLEMENTAIRE PAR L'ETAT .....</b>	38
 <b>CHAPITRE II - LES CONCOURS FINANCIERS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES .....</b>	 41
<b>I - LES DOTATIONS DE FONCTIONNEMENT .....</b>	44
<b>A. LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT .....</b>	44
<b>1. L'évolution de la D.G.F. en 1992 .....</b>	45
<b>2. Les interrogations sur les conséquences de la réforme de l'indexation en 1990 .....</b>	47
<b>B. LA DOTATION SPECIALE INSTITUTEURS (D.S.I.) .....</b>	52
<b>C. LA SUBVENTION DE L'ETAT AU FONDS NATIONAL DE PEREQUATION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE .....</b>	53
<b>D. LA DOTATION "ELU LOCAL" .....</b>	54
 <b>II - LES DOTATIONS D'EQUIPEMENT .....</b>	 54
<b>A. LE FONDS DE COMPENSATION DE LA T.V.A. (F.C.T.V.A.) .....</b>	55
<b>1. Le F.C.T.V.A. en 1993 .....</b>	55
<b>2. Une inquiétude sur la stabilité du F.C.T.V.A. ....</b>	57
<b>B. LA DOTATION GLOBALE D'EQUIPEMENT (D.G.E.) .....</b>	58
<b>1. La répartition de la D.G.E. ....</b>	59
<b>2. Les réformes introduites par la loi du 6 janvier 1992 ....</b>	61
<b>C. LES AMENDES DE POLICE .....</b>	62
 <b>III LES CONCOURS SPECIFIQUES .....</b>	 62
<b>A. LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT .....</b>	62
<b>B. LES SUBVENTIONS SPECIFIQUES D'EQUIPEMENT .....</b>	65
<b>C. LES COMPTES SPECIFIQUES DU TRESOR .....</b>	66

	<u>Pages</u>
<b>IV - LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPE- TENCE .....</b>	<b>66</b>
<b>A. LA FISCALITE TRANSFEREE .....</b>	<b>67</b>
<b>B. LA DOTATION GENERALE DE DECENTRALISATION .....</b>	<b>68</b>
<b>C. LA COMPENSATION DES CHARGES D'EQUIPEMENT SCOLAIRE .....</b>	<b>70</b>
<b>V - LES COMPENSATIONS AU TITRE DES ALLEGEMENTS D'IMPOTS LOCAUX .....</b>	<b>71</b>
<b>A. LES DEGREVEMENTS D'IMPOTS LOCAUX .....</b>	<b>71</b>
<b>B. SUBVENTION COMPENSATRICE DES EXONERATIONS D'IMPOT     FONCIER .....</b>	<b>72</b>
<b>1. Les exonérations d'impôts sur constructions neuves ....</b>	<b>72</b>
<b>2. Les exonérations pour reboisement .....</b>	<b>74</b>
<b>C. LA DOTATION DE COMPENSATION DE LA TAXE     PROFESSIONNELLE .....</b>	<b>74</b>
<b>D. LA DOTATION DE COMPENSATION DE LA TAXE D'HABITATION ET     DU FONCIER BATI .....</b>	<b>75</b>
<b>CHAPITRE III : L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET LES AUTRES CREDITS RELATIFS AUX COLLECTIVITES LOCALES AU BUDGET DE L'INTERIEUR .....</b>	<b>77</b>
<b>I - L'ADMINISTRATION TERRITORIALE .....</b>	<b>78</b>
<b>A. LES DEPENSES DE PERSONNEL .....</b>	<b>80</b>
<b>1. L'évolution des effectifs .....</b>	<b>80</b>
<b>2. Les mesures indemnitaires .....</b>	<b>84</b>
<b>B. LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'EQUPEMENT .....</b>	<b>84</b>
<b>1. Les crédits de fonctionnement .....</b>	<b>84</b>
<b>2. Les crédits d'équipement .....</b>	<b>85</b>
<b>II - LES AUTRES CREDITS RELATIFS AUX COLLECTIVITES LOCALES .....</b>	<b>86</b>
<b>A. LES CREDITS DE L'ACTION "CULTES D'ALSACE-LORRAINE" .....</b>	<b>86</b>
<b>B. L'ACTION "COLLECTIVITES LOCALES" .....</b>	<b>86</b>
<b>1. Les dépenses ordinaires .....</b>	<b>87</b>
<b>2. Les dépenses en capital .....</b>	<b>88</b>
<b>ANNEXE .....</b>	<b>89</b>

## PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. L'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales connaîtrait, en 1993, une progression de 6 % supérieure au taux d'inflation prévu pour 1993 (2,8 %) et à la croissance de l'ensemble des charges de l'Etat (+ 3,1 %).

Cette évolution, apparemment satisfaisante, ne doit pas masquer que cette progression est due, pour partie, à l'augmentation élevée des compensations des allègements d'impôts locaux (+ 11,13 %) qui enregistrent l'effet des difficultés conjoncturelles de 1991.

Hors compensation fiscale, la croissance des concours financiers de l'Etat demeure néanmoins à 4,6 %.

2. S'agissant des concours financiers de l'Etat, l'année 1992 aura été marquée par l'absence de versement au titre de la régularisation de la dotation globale de fonctionnement de l'exercice 1991, en raison du caractère restrictif des dispositions instaurées en matière d'indexation de la D.G.F. par la loi de finances pour 1990.

En conséquence, si l'on compare le montant de la D.G.F. versée en 1991, y compris le montant de la régularisation pour 1990, à la D.G.F. notifiée en 1992, il apparaît une hausse de 0,74 % inférieur au taux d'inflation estimé pour 1992, soit 2,8 %.

Le montant de la dotation initiale et de la régularisation de DGF versée au titre de l'année a donc diminué en francs constants en 1992 par rapport à 1991.

Cette situation a affecté le principal concours en fonctionnement de l'Etat.

**3. Votre Rapporteur constate l'effort réalisé par le Gouvernement en direction des communes rurales :**

- l'abondement complémentaire de la dotation de développement rural prévu à l'article 35 du projet de loi de finances, à hauteur de 400 millions de francs, permettra, en 1993, d'atteindre l'objectif de 600 millions de francs fixé par la *loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République*.

- la création dès 1993, de la dotation "élu local" destinée à apporter une participation de l'Etat aux dépenses engagées par les plus petites communes rurales pour assurer l'indemnisation de leurs élus. A terme, la création de cette dotation devrait être compensée par la fiscalisation des indemnités versées aux élus locaux.

Ces sommes seront réparties entre les communes de moins de 1.000 habitants en fonction de conditions de potentiel fiscal.

- Enfin, l'année 1993 verra la mise en place de la majoration de la dotation de compensation de la DGF des communes à faible potentiel superficiaire prévu par la loi d'orientation du 6 février 1992 précitée.

**4. Votre rapporteur s'inquiète des transferts possibles au sein de l'enveloppe de la DGF, entraînés par les mesures adoptées dans la loi du 6 février 1992 précitée pour favoriser la coopération intercommunale.**

La loi d'orientation du 6 février 1992 précitée a prévu en effet pour les **groupements de communes à fiscalité propre le versement d'une attribution de DGF au cours de l'année même de leur création (article L.234-17 du code des communes modifié par l'article 112 de la loi du 6 février 1992 précitée)**.

Dans le contexte particulier créé par la préparation des schémas départementaux de la coopération intercommunale, le risque de transfert important au sein de la dotation globale de fonctionnement entre communes d'une part, et groupements de communes d'autre part, ne doit pas être exclu.

Il est prévu, s'agissant des communautés de communes, que la première année au cours de laquelle elles lèvent leur fiscalité propre, il leur est versé une attribution de DGF calculée en fonction d'un coefficient d'intégration fiscale fixé forfaitairement à 20 %, par référence à la moyenne d'intégration fiscale des districts actuels. La dotation ainsi calculée fait l'objet d'un abattement de 50 %.

Cette disposition peut apparaître relativement avantageuse la première année pour un nouveau groupement dont la part relative de fiscalité "intégrée" peut être encore faible par rapport à la fiscalité des communes regroupées. Il convient toutefois de remarquer que la seconde année de fonctionnement du groupement, la DGF versée peut connaître des mouvements importants à la baisse ou à la hausse :

- l'attribution de DGF peut connaître une diminution nette si le coefficient d'intégration fiscale du groupement est inférieur à 10 % (application de l'abattement de 50 % au coefficient d'intégration fiscale de référence, soit 20 %) ;

- elle peut au contraire augmenter si le coefficient d'intégration fiscale du groupement est supérieur à 10 %.

En tout état de cause, la garantie minimale d'évolution fixée à 55 % du taux d'évolution de la DGF, ne s'appliquera pas au cours de la deuxième année de fonctionnement du groupement de communes. C'est pourquoi ce dispositif appelle deux observations :

- tout d'abord les simulations faisant apparaître des montants élevés de DGF versées à des groupements au cours de l'année de leur création doivent être nuancées par une appréciation sur la DGF de la seconde année de fonctionnement. Cette dernière évoluera en fonction des objectifs poursuivis quant à la part relative de la fiscalité du groupement, par rapport à celle perçue directement par les communes membres ;

- l'incitation, largement artificielle, créée par l'existence de montant élevé de DGF pour les groupements lors de leur première année de fonctionnement, ne sera pas sans conséquence sur le montant de la DGF des communes, au sein d'une enveloppe dont le montant global ne sera pas augmenté par l'Etat à raison du nombre de groupements créés. Le dispositif légal prévoit que la DGF des groupements sera mécaniquement majorée, au détriment de la DGF des communes, en fonction de la population des groupements nouvellement créés et de l'attribution moyenne par habitant de la DGF des groupements de l'année précédente.

5. Les collectivités locales seront indirectement les victimes du nouveau prélèvement opéré dans le projet de budget pour 1993 sur la "surcompensation" mise en place par la loi de finances pour 1986 entre le régime spécifique de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (C.N.R.A.C.L.) et le régime général de sécurité sociale. Ce prélèvement serait porté à 8,6 milliards de francs en 1993. L'augmentation des cotisations de trois points environ, qui devrait intervenir pour maintenir les réserves de la Caisse, se traduira par de nouvelles dépenses obligatoires pour les collectivités locales (un point supplémentaire de cotisation employeur représente 1,4 milliard de francs).

6. Le projet de budget pour 1993, malgré une apparence séduisante, laisse néanmoins peser deux hypothèques sur la préparation des prochains budgets.

D'une part, le concours exceptionnel de 400 millions de francs environ apporté à la dotation de développement rural en 1993 n'est pas *a priori* reconductible automatiquement sur l'exercice suivant. Dans l'hypothèse où les recettes fiscales nettes de l'Etat n'augmenteraient pas en 1994, c'est donc un montant de 800 millions de francs qui devrait être dégagé pour atteindre "l'objectif-plafond" de 1 milliard de francs affiché dans la loi du 6 février 1992 précitée.

D'autre part, le maintien en francs constants du fonds de compensation de la TVA pour 1993, par rapport à 1992, même s'il est officiellement justifié par l'existence de crédits non consommés, peut paraître relativement contestable en raison de la progression récente des investissements notamment en matière d'enseignement public.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 18 novembre 1992, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission des finances a procédé à l'examen des crédits pour 1993 du budget de l'intérieur (administration territoriale, collectivités locales et décentralisation) sur le rapport de M. Jacques Mossion, rapporteur spécial.

M. Jacques Mossion, rapporteur spécial, a tout d'abord présenté l'évolution des concours financiers aux collectivités locales, d'un montant de 258,6 milliards de francs en 1993, qui augmenteront de 6,1 %, soit plus rapidement que l'inflation et que les charges du budget général.

S'agissant des concours de fonctionnement, il a rappelé que le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) de 1993 serait de 4,33 % en 1993. Il a indiqué que les concours de fonctionnement étaient majorés par la création de la dotation "élu local" d'un montant de 250 millions de francs en 1993 et par l'abondement complémentaire de la dotation de développement rural à hauteur de 400 millions de francs en 1993.

Concernant les dotations d'équipement, il a souligné que l'augmentation globale serait de 1,18 % seulement en 1993, en raison du maintien en valeur du fonds de compensation de la T.V.A. à 21 milliards de francs en 1993.

S'agissant des sommes versées au titre de la compensation financière des transferts de compétences, soit 64 milliards de francs en 1993, il a remarqué le relatif essoufflement des ressources de fiscalité transférées au titre des droits de mutation, de la vignette sur les automobiles et de la taxe sur les cartes grises.

Enfin, il a constaté la vive progression, de l'ordre de 11,5 %, des crédits relatifs aux compensations d'impôts locaux, en dépit des mesures restrictives prises au titre de la loi de finances pour 1992 portant sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle et les exonérations au titre du foncier bâti.

M. Jacques Mossion, rapporteur spécial, a ensuite présenté les crédits inscrits au budget de l'intérieur, spécifiquement dévolus aux collectivités territoriales, qui représentent au total 33,145 milliards de francs.

Concernant l'action relative à l'administration préfectorale qui augmentera de 1,46 % pour atteindre 5,36 milliards de francs en 1993, il a souligné l'ampleur des tâches nouvelles incombant aux préfectures en matière d'environnement et de lutte contre le chômage et s'est interrogé sur le caractère peu attractif de la carrière de sous-préfet.

S'agissant de l'action relative aux collectivités locales, il a constaté que la dotation générale de décentralisation, indexée sur la dotation globale de fonctionnement, atteindrait 14,04 milliards de francs en 1993 et que la dotation globale d'équipement augmenterait de 4,9 % en autorisation de programme, en raison de la progression prévue des investissements publics, l'année prochaine.

En conclusion, M. Jacques Mossion, rapporteur spécial, a présenté les observations suivantes :

Il a, tout d'abord, constaté que la progression des concours financiers aux collectivités était largement imputable à la vive progression des compensations d'impôts locaux.

Puis, il a souligné les effets négatifs de l'absence de versement de régularisation au titre de la D.G.F. de l'exercice 1991 en constatant que le montant de la D.G.F. versée en 1992 avait diminué de près de 2 % en francs constants par rapport aux sommes versées en 1991 au titre de la D.G.F. de l'année et de la régularisation de l'exercice 1990.

Il s'est félicité, toutefois, de l'effort consenti pour le rééquilibrage des dotations de l'Etat en faveur du monde rural à travers l'abondement complémentaire de la dotation de développement rural, la création de la dotation "élu local", la réforme de la dotation globale d'équipement et la majoration de la dotation de compensation de la D.G.F.

En revanche, il a regretté le caractère artificiel de l'incitation au regroupement intercommunal entraîné par les dispositions de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République portant sur les attributions de D.G.F. aux nouveaux groupements.

En outre, il s'est inquiété du prélèvement sur le régime de surcompensation de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (C.N.R.A.C.L.), de l'absence de revalorisation du fonds de compensation de la T.V.A. en 1993 et des conditions du financement de la dotation de développement rural à compter de 1994.

**M. Bernard Laurent, rapporteur pour avis de la commission des lois, a souscrit à l'analyse et aux conclusions de M. Jacques Mossion, rapporteur spécial. Il a regretté l'absence de régularisation de D.G.F. au titre de l'exercice 1991, l'insuffisance des crédits relatifs à l'administration préfectorale et l'insidieuse "reprise en main" des collectivités territoriales qui ressort du projet de loi relatif à la prévention de la corruption. Il a estimé, en conséquence, que le projet de budget appelait un avis négatif.**

**M. René Ballayer s'est interrogé sur le maintien de l'éligibilité au fonds de compensation de la T.V.A. des dépenses d'investissement engagées par les collectivités locales à des fins de réalisation de logements locatifs à caractère social.**

**Mme Paulette Fost a regretté le caractère uniforme de la compensation de l'allègement de 16 % des bases de taxe professionnelle, le niveau trop élevé des taux d'intérêts des prêts aux collectivités locales et le niveau insuffisant de la D.G.F. par rapport aux besoins des collectivités locales. Elle a souhaité le remboursement de la T.V.A. acquittée par les collectivités locales sur leurs dépenses de fonctionnement et a déploré le prélèvement sur la C.N.R.A.C.L.**

**La commission a alors décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits du budget de l'intérieur (administration territoriale et collectivités locales) pour 1993.**

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le présent rapport, comme les années précédentes, permettra non seulement d'examiner les crédits relatifs aux collectivités locales inscrits au budget de l'Intérieur, mais également de faire le point sur l'évolution générale des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales.

Toutefois, il revêt, cette année, une importance particulière puisqu'il porte sur le dernier projet de budget de la législature.

C'est pourquoi le chapitre premier, après examen de la situation des budgets des collectivités locales en 1992, présentera un bilan des principales mesures financières ayant affecté les collectivités locales au cours de la période 1988-1993.

Le chapitre II retrace l'évolution des concours financiers de l'Etat, telle qu'elle ressort de ce projet de budget dans l'annexe "jaune" relative à l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales.

Enfin, le chapitre III analyse plus particulièrement les crédits consacrés à l'administration préfectorale, avant de procéder à la présentation générale des crédits relatifs aux collectivités locales dans le budget de l'Intérieur.

## **CHAPITRE PREMIER**

### **L'EVOLUTION DES BUDGETS LOCAUX EN 1992 DANS LE CADRE DU BILAN DE LA LEGISLATURE**

Le présent chapitre retrace l'évolution globale et comparée des budgets des différentes collectivités territoriales en 1992 (I) avant de présenter le bilan des principales mesures financières adoptées au cours de la législature concernant les collectivités territoriales (II).

#### **I - L'EVOLUTION DES BUDGETS LOCAUX EN 1992**

Il convient tout d'abord de présenter quelques éléments sur l'évolution globale des budgets locaux avant d'examiner les tendances observées au niveau de chacune des catégories de collectivités locales.

##### **A. L'EVOLUTION GENERALE**

La pression fiscale imputable aux collectivités locales, qui s'était fortement accélérée en 1990 et 1991, où des taux de croissance de l'ordre de 10% en valeur en moyenne avaient été observés, connaît un ralentissement en 1992, avec un taux d'augmentation de 5,3 % en francs constants, pour les quatre taxes directes locales (1).

*1. Source DGCI. - Evolution calculée à législation constante.*

**Evolution du produit des quatre taxes directes locales  
en volume au cours de la législature**

	<b>Communes</b>	<b>Départements</b>	<b>Régions</b>	<b>Total en %</b>
1988	3	3,3	8,9	3,3
1989	2,3	3	24,8	3,6
1990	6	5,9	16,3	6,6
1991	5,8	6,4	10	6,2
1992 (1)	4,5	5	6	5,3

(1) A législation constante

Source DGCL

Plusieurs éléments entrent en ligne de compte pour expliquer une telle évolution : interviennent les différentes phases du cycle d'investissement dans le secteur public local, la plus ou moins grande maîtrise dont font preuve les collectivités locales pour faire face aux charges financières induites par les transferts de compétence opérés dans le cadre de la décentralisation ainsi que l'influence du niveau des concours financiers de l'Etat.

Les études effectuées par le Crédit Local de France (1) permettent de présenter certains éléments de réponse sur la manière dont les collectivités locales ont abordé la conjoncture difficile et incertaine de l'année 1992.

Les résultats du Crédit Local de France qui sont toujours d'un sérieux et d'une qualité incontestés, peuvent différer parfois de ceux présentés par la D.G.C.L., dans la mesure où il s'agit d'un champ d'analyse qui couvre l'ensemble des "administrations publiques locales" (communes, départements, régions, groupements de communes, services publics communaux et départementaux) en appréhendant les comptes des collectivités locales de façon consolidée sous une forme proche de celle adoptée par la comptabilité publique.

## Compte simplifié des collectivités locales - Juillet 1992

(en milliards de francs)

Recettes réelles	1992	Evolu- tion en %	Dépenses réelles	1992	Evolu- tion en %
Fonctionnement	526,6	+ 5,3	Fonctionnement	387	+ 6,6
Recettes fiscales	329,8	+ 6,7	Personnel	139	+ 6,6
Dotations de l'Etat	44,9	+ 1	Frais financiers	57,9	+ 6,7
Autres recettes	81,9	+ 6,2	Autres dépenses	190,1	+ 6,5
Investissement	114,9	+ 5,4	Investissement	247,8	+ 7,5
Dotation de l'Etat	39,4	+ 0,5	Equipement	168,9	+ 6
Emprunts	73,2	+ 7,6	Remboursement d'emprunts	32,1	+ 12,7
Autres recettes	7,3	+ 7	Autres dépenses	26,8	+ 7,7
<b>TOTAL</b>	<b>641,5</b>	<b>+ 5,3</b>	<b>TOTAL</b>	<b>634,8</b>	<b>+ 7</b>

(Source : Crédit local de France)

Tout d'abord, il apparaît que les collectivités locales ont maintenu l'effort d'équipement à un niveau élevé bien qu'à un rythme moins soutenu que les années précédentes. Les dépenses d'investissement augmenteraient de 6 %, notamment en raison des engagements importants des régions et des départements en matière d'enseignement public ainsi que des efforts des petites communes dans le domaine de travaux ruraux.

Ensuite, les dépenses de fonctionnement n'ont pas connu, dans les budgets primitifs pour 1992, de ralentissement net : le Crédit Local de France estime ainsi à 6,6 % la hausse des frais de personnel dans les collectivités locales en 1992. La Direction Générale des Collectivités Locales confirme également, pour 1992, la hausse de 10,7 % des dépenses de fonctionnement des départements, ainsi que de 9,7 % des dépenses de personnel dans les régions. Cette tendance trouve son origine dans l'application aux collectivités locales du protocole de rénovation de la grille de la fonction publique (protocole Durafour).

Enfin, concernant les recettes, la préoccupation des collectivités locales de modérer les évolutions des taux d'imposition se conjuguerait avec le ralentissement observé des concours de l'Etat, notamment en section de fonctionnement.

Le Crédit Local de France estime, au vu des budgets primitifs, à 1 % seulement la croissance en valeur des dotations de l'Etat aux collectivités locales, chiffre nettement inférieur, il est vrai, au montant de l'évolution annoncée de la DGF en 1992 (+ 4,42 %).

Il résulte de cette situation un recours accru des collectivités locales à l'emprunt (+ 7,6 %), assorti d'une

progression des annuités de la dette, dont le montant total serait en augmentation de 9,5 % en 1992 selon le C.L.F. Les emprunts nouveaux des collectivités locales représentent 73,5 milliards de francs en 1992 : ils augmentent à nouveau

## B. L'EVOLUTION COMPAREE DES BUDGETS LOCAUX

La mission d'études et de statistiques de la D.G.C.L. au ministère de l'Intérieur publie, chaque année, une analyse des budgets primitifs des collectivités locales, pour l'année en cours, à partir des informations recueillies sur un échantillon de communes, sur les départements et les régions.

Bien entendu, les données établies à partir des budgets primitifs sont fondées sur les prévisions faites en début d'année par les collectivités locales en matière de dépenses et de recettes. Les réalisations constatées dans les comptes administratifs peuvent donc s'écarter de ces prévisions.

### 1. Les budgets des communes

Les budgets primitifs communaux, tels qu'ils ressortent de l'échantillon de 4.750 communes représentant 39 millions d'habitants, progresseraient, en 1992, de 5,3 % en francs courants et de 2,4 % en volume, en infléchissement par rapport aux années 1990 et 1991 où ils avaient augmenté respectivement de 3,6 % puis de 6,6 % en volume.

Evolution des budgets primitifs des communes en 1992

Recettes	91/90	92/91	Dépenses	91/90	92/91
. Fonctionnement	+ 7,5 %	+ 6,2 %	. Fonctionnement	+ 6,9 %	+ 6,1 %
Dotations d'Etat	+ 4,1 %	+ 4,4 %	Frais de personnel	+ 6,3 %	+ 6,5 %
Impôts directs	+ 8,6 %	+ 5,3 %	Transferts versés	+ 6,3 %	+ 4,8 %
			Intérêts de la dette	+ 8,3 %	+ 3,1 %
. Investissement			. Investissement	+ 6,4 %	+ 4 %
Emprunts	- 0,3 %	- 1,4 %	Equipement brut	+ 6 %	+ 1,8 %
			Remboursements de dette	+ 5,2 %	+ 10,5 %
<b>TOTAL</b>	<b>+ 9,9 %</b>	<b>+ 5,3 %</b>	<b>TOTAL</b>	<b>+ 9,9 %</b>	<b>+ 5,3 %</b>

(Source D.G.C.L.)

Les dépenses totales des communes connaissent un net ralentissement puisqu'elles passeront de 9,9 % à 5,3 % en 1992, soit une augmentation de 2,4 % en volume.

Ce ralentissement est essentiellement imputable à l'évolution des dépenses d'investissement. Ces dernières, en ce qui concerne les dépenses d'équipement brut, s'accroissent de 1,8 % en valeur, ce qui correspond à une diminution en volume.

En effet, les dépenses de fonctionnement augmentent de manière analogue aux années antérieures (+ 6,9 % en 1991, + 6,6 % en 1990).

Les frais de personnel enregistrent une croissance de 6,5 % qui tient compte des effets des accords salariaux conclus dans la fonction publique, et de l'inscription des crédits des contrats "emploi-solidarité". En revanche, les intérêts de la dette connaissent une stabilisation en volume (3,1 %) qui trouve son origine dans la diminution du recours aux emprunts nouveaux par les communes sur les années récentes.

S'agissant des recettes, la D.G.C.L. évalue à + 4,4 % la hausse des dotations de l'Etat en 1992. Cette analyse ne prend pas en compte l'effet du non-versement d'une régularisation au titre de la D.G.F. de 1991 au cours de l'été 1992.

Le ralentissement de la progression de la fiscalité directe communale est imputable, en partie, à l'effet mécanique des dispositions introduites par la loi de finances pour 1992 et tendant à transformer les dégrèvements complets de taxe d'habitation en exonération partiellement compensée par l'Etat.

Enfin, on se félicitera de la diminution du recours à l'emprunt, maintenue maintenant pendant trois années consécutives, par les communes, et qui se traduit, selon la D.G.C.L., par un arrêt de la croissance de la dette en francs constants des communes.

## 2. Les budgets des départements

Les dépenses prévues dans les budgets primitifs des départements en 1992 s'élèvent à 197,6 milliards de francs, en hausse de 6,2 % par rapport à 1991.

Evolution des budgets primitifs départementaux en 1992

Recettes totales	91/90	92/91	Dépenses totales	91/90	92/91
. Fonctionnement	+ 7,0 %	+ 3,7 %	. Fonctionnement	+ 7,0 %	+ 4,6 %
Produit fiscal	+ 9,1 %	+ 5,6 %	Transfert	+ 5,3 %	+ 4,5 %
Fiscalité indirecte	+ 9,1 %	+ 3,7 %	Personnel	+ 7,3 %	+ 9,2 %
			Intérêts	+ 4,1 %	+ 8,7 %
. Investissement	+ 15,4 %	+ 16,7 %	. Investissement	+ 13,1 %	+ 8,9 %
Emprunts	+ 15,9 %	+ 23,0 %	Equipement brut	+ 12,8 %	+ 5,7 %
			Remboursement des dettes	+ 3,10 %	+ 10,0 %
<b>TOTAL</b>	<b>+ 8,5 %</b>	<b>+ 6,2 %</b>	<b>TOTAL</b>	<b>+ 8,5 %</b>	<b>+ 6,2 %</b>

(Source D.G.C.L.)

Les dépenses de fonctionnement font apparaître une progression de + 4,6 %, en ralentissement par rapport à l'année précédente (+ 7 %).

La maîtrise des dépenses de fonctionnement est essentiellement due à un ajustement sur les dépenses de transfert puisque les dépenses de personnels se sont accrues de 9,2 % sous l'effet de l'application du protocole de rénovation de la grille de la fonction publique et que les charges d'intérêts ont augmenté de 8,7 % en 1992.

Les dépenses d'investissement, en hausse de 8,9 %, enregistrent également une évolution plus modérée que les années précédentes (+ 13,1 % en 1991) en raison de la remise à niveau des collèges transférés aux départements. Les départements procèdent au remboursement d'emprunts parvenus à échéance (+ 10 % au titre du remboursement de dettes).

S'agissant des ressources, les recettes de fonctionnement marquent le pas, avec une hausse de 3,7 % en 1992 qui reflète l'infléchissement des concours de l'Etat et le ralentissement des produits de fiscalité indirecte (vignettes auto et droits de mutation).

Il reste que pour faire face à l'infléchissement des recettes de fonctionnement transférées par l'Etat et à l'augmentation des dépenses de personnel, dans un contexte de modération de la pression fiscale, les départements doivent recourir, plus que par le passé, à l'emprunt : + 23 % estimés en 1992.

### 3. Les budgets des régions

Les budgets régionaux, avec une hausse moyenne de 6 %, accentuent nettement le mouvement de ralentissement engagé depuis plusieurs exercices : + 21,4 % en 1989, + 17,8 % en 1990, + 16,1 % en 1991.

Evolution des budgets primitifs régionaux (1) en 1992

Recettes	91/90	92/91	Dépenses	91/90	92/91
Recettes fiscales	+ 13,2 %	+ 6,1 %	. Fonctionnement	+ 12,6 %	+ 10,7 %
Fiscalité directe	+ 13,4 %	+ 9 %	Personnel	+ 15,6 %	+ 11 %
Fiscalité indirecte	+ 13,4 %	+ 2,4 %	Intérêts	+ 18,6 %	+ 20 %
Transferts reçus	+ 19,5 %	+ 4,8 %	. Investissements	+ 17,8 %	+ 3,7 %
Emprunts	+ 23,2 %	+ 3,4 %	Scolaires	+ 27,4 %	- 0,4 %
<b>TOTAL</b>	<b>+ 16 %</b>	<b>+ 5,8 %</b>	<b>TOTAL</b>	<b>+ 16 %</b>	<b>+ 6,1 %</b>

(1) Hors région Ile-de-France

(Source D.G.C.L.)

L'année 1992 est marquée par un net infléchissement des dépenses d'investissements des régions, lesquelles, pour un montant de 37,6 milliards de francs en 1992, sont supérieures au budget de fonctionnement (20,4 milliards de francs en 1992) : les budgets primitifs (1) font apparaître une baisse, en valeur absolue, de - 0,4 %, de l'effort d'équipement sur les lycées. L'explication tient vraisemblablement à un contexte d'année électorale et à l'apparition des premiers résultats de l'effort de remise à niveau des lycées engagé depuis plusieurs exercices.

Les charges de fonctionnement se caractérisent par l'évolution encore élevée des charges de personnel (+ 11 %), consécutive à l'application du protocole "Durafour" et aux nouveaux recrutements des régions au cours de ces dernières années. Elles enregistrent également, comme l'année précédente, le poids croissant des intérêts de la dette (+ 20 %).

1. Hors région Ile-de-France.

En ce qui concerne les recettes courantes, le rythme d'évolution de + 5,8 % est inférieur à celui observé les années précédentes :

- les transferts reçus, en provenance en particulier de l'Etat, passent de + 19,5 % en 1991 à + 4,8 % en 1992 en raison, notamment, de l'incidence spécifique sur l'année précédente du plan d'urgence pour les lycées ;

- les recettes fiscales se caractérisent également par une évolution relativement modérée du produit de la fiscalité indirecte (+ 2,4 % en 1992 contre + 13 % prévus en 1991), en raison de perspectives économiques d'ensemble défavorables, qu'il s'agisse des cartes grises ou du produit des droits de mutation.

S'agissant du recours à l'emprunt, si la D.G.C.L. estime qu'il pourrait être inférieur en 1992 à ce qu'il était en 1991 (+ 3,4 %), le C.L.F., dans sa *note de conjoncture*, estime en revanche que la progression de l'appel à l'emprunt pourrait être proche de 20 % en 1992 pour les régions. La différence d'appréciation tient vraisemblablement à l'intégration de la région d'Ile-de-France dans les prévisions du C.L.F.

## **II - LE BILAN DES PRINCIPALES MESURES FINANCIERES RELATIVES AUX COLLECTIVITES LOCALES AU COURS DE LA PRESENTE LEGISLATURE**

Les principales mesures ayant une incidence financière sur les collectivités locales sur la période 1988-1992 peuvent être classées autour de 8 thèmes :

- la mise en place de ponction sur les ressources transférées à l'Etat par les collectivités locales (A),

- la progression continue de l'intervention de l'Etat au sein des recettes fiscales directes locales (B),

- l'accroissement de la pression fiscale sur le contribuable local au bénéfice de l'Etat (C),

- les transferts de charge déguisés sur les collectivités locales (D),

- le recours croissant aux possibilités d'exonération non compensées (E),

- l'encadrement de certaines recettes fiscales transférées dans le cadre de la décentralisation (F),

- l'échec des réformes ambitieuses (G),

- la multiplication des dotations de péréquation spécifiques (H).

#### **A. PRELEVEMENT NET SUR LES RESSOURCES DES COLLECTIVITES LOCALES**

Il convient de rappeler, pour mémoire, qu'au début de la législature, le Gouvernement a procédé dans la loi de finances rectificative pour 1988 (*article 42*) à la validation législative de diverses dispositions contenues dans un décret du 26 décembre 1985 partiellement annulé par le Conseil d'Etat par un arrêt du 9 novembre 1988, portant sur le fonds de compensation de la TVA.

Le Gouvernement a prévu notamment la validation d'un taux de compensation égal au taux normal de la TVA, calculé en dedans du prix (15,7 %) à compter du 1er janvier 1989, et validé les taux fixés par décret pour 1985, 1987 et 1988. Cette mesure a permis d'éviter une dépense de 8 à 10 milliards de francs au détriment du budget de l'Etat.

• Dans la loi de finances pour 1990, le Gouvernement a procédé à la réforme de l'indexation de la dotation globale de fonctionnement (*article 47*)

L'indexation était, avant 1990, effectuée sur la base de l'évolution du produit prévisionnel de la TVA, ajustée afin de garantir aux collectivités locales une ressource indexée sur la TVA calculée à taux constant de 1979.

Le nouvel indice de révision est égal à la somme de l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation et des deux-tiers de l'évolution du PIB en volume.

le nouveau régime d'indexation est mis en place progressivement :

- pour 1990, l'indice pris en compte est fondé uniquement sur l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation ;

- pour 1991, l'indice est égal à la somme du taux d'évolution des prix à la consommation et de la moitié du taux d'évolution du PIB total en volume ;

- à partir de 1992, l'indice est calculé en tenant compte de l'évolution des prix à la consommation et des 2/3 de la croissance du PIB total en volume.

La révision de l'indexation permet de diminuer de 4,9 milliards de francs le montant de la DGF en 1990 par rapport à son montant calculé pour 1990 à législation inchangée. En outre, il convient d'ajouter 1,16 milliard de francs d'économie réalisée sur les montants révisés de la dotation générale de décentralisation (DGD) et de la dotation spéciale instituteurs (DSI). En définitive, le Gouvernement a réalisé, en 1990, une économie de 6 milliards de francs au détriment des collectivités locales.

• Dans la loi de finances pour 1991 (*article 122*), le Gouvernement supprime l'allocation de scolarité des fonds scolaires départementaux, dite "Allocation Barangé", inscrite en dépenses pour un montant total de 400 millions de francs au budget de l'Intérieur. Cette disposition s'avère pénalisante pour les communes en milieu rural.

• Dans la loi de finances pour 1992 (*article 21*), le Gouvernement transforme les dégrèvements complets de taxe d'habitation accordés notamment aux contribuables âgés, veufs ou handicapés et non imposables à l'impôt sur le revenu, en un régime d'exonération compensée, pour les collectivités locales, par le versement d'une dotation calculée sur la base des taux de taxe d'habitation votés en 1991.

L'Etat réalise ainsi une économie de 500 millions de francs dans la mesure où la compensation est calculée pour 1992 à partir du montant des bases et des taux de taxe d'habitation votés par les collectivités locales en 1991.

• Par ailleurs, dans la loi de finances pour 1992 (*article 46*), le Gouvernement procède à un aménagement de la dotation de compensation de la taxe professionnelle en instaurant un abattement sur la compensation de la réduction pour embauche et investissements (R.E.I.).

La compensation versée aux collectivités locales est diminuée d'un abattement égal à 2 % des recettes fiscales de la collectivité, sauf pour :

- les collectivités locales dont les bases de taxe professionnelle par habitant sont inférieures à la moyenne nationale,

- les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine ou au fonds de solidarité en région Ile-de-France et les départements éligibles au mécanisme de solidarité financière entre les départements.

- les communes de moins de 1.000 habitants dont le nombre de logements sociaux est supérieur à 1.700.

- les communes de plus de 120.000 habitants dont le taux de logements sociaux par rapport à la population est supérieure à 17 %.

L'économie réalisée au titre de la réforme de la dotation de compensation de la taxe professionnelle est de 1,7 milliard de francs au détriment des communes, 730 millions de francs au détriment des départements et de 79 millions de francs au détriment des régions, soit 2,2 milliards de francs au total.

• Dans le projet de loi de finances pour 1993 (*article 8*), le Gouvernement procède à la suppression des parts départementale et régionale du foncier non bâti pour les terres agricoles, tout en ne procédant pas à une compensation complète de la suppression de cette imposition. Le coût de l'application d'un abattement égal à 1 % des recettes fiscales de chaque région ou de chaque département, modulé par le niveau relatif du potentiel fiscal, est de 102 millions de francs pour les régions en 1993 et de 391 millions de francs pour les départements entre 1994 et 1995.

**Prélèvement au détriment des collectivités locales  
1988-1993**

*(en millions de francs)*

Réforme de l'indexation de la DGF (LF 1990)	- 5 960
Suppression de l'allocation Barangé (LF 1991)	- 400
Réforme de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (LF 1992)	- 2 200
Réforme de la compensation des dégrèvements de taxe d'habitation (LF 1992)	- 500
Non régularisation de la DGF en 1992	- 398
Compensation partielle de la suppression des parts départementale et régionale du foncier non bâti (PLF 1993)	- 493
<b>TOTAL</b>	<b>- 9 951</b>

**B. LA PROGRESSION RAPIDE DE LA PARTICIPATION DE  
L'ETAT A LA FISCALITE DIRECTE LOCALE**

Entre 1988 et 1993, le coût total net de la part de fiscalité directe locale prise en charge par le budget de l'Etat est passé de 36,5 à 55,2 milliards de francs, soit une augmentation de 51 % en francs courants et de 30 % en francs constants sur cinq ans. La part relative de l'Etat, en tant que contribuable local, s'est accrue de deux points sur la période, en évoluant de 18,7 % à 20,8 % du produit perçu par les collectivités locales et les organismes consulaires entre 1988 et 1992.

L'effort budgétaire supplémentaire de l'Etat témoigne de la volonté positive du Gouvernement de limiter la charge de la taxe professionnelle pour les entreprises, de la taxe d'habitation pour les personnes de condition modeste et du foncier non bâti pour les agriculteurs.

Il reste que l'intervention croissante du budget de l'Etat au sein des recettes fiscales des collectivités locales apparaît souvent comme le substitut commode à l'absence d'une réflexion d'ensemble sur la fiscalité directe locale.

Au demeurant, l'Etat tire parti de la forte croissance des charges budgétaires relatives aux collectivités locales, pour procéder, par un mouvement de retour de balancier, à l'instauration progressive de "tickets modérateurs" sur les compensations (au titre de la dotation de compensation de la taxe professionnelle en 1992 ; du foncier non bâti en 1993) qui entraîne, en définitive une perte nette de ressources pour les collectivités locales.

## **1. La taxe d'habitation**

• Dans la loi de finances pour 1989 (*article 39*), l'Etat prend en charge la fraction de la cotisation de taxe d'habitation, à concurrence de 30 % (au lieu de 25 % auparavant) du montant de l'imposition qui excède 1.000 francs, pour les contribuables non passibles de l'impôt sur le revenu (déjà prévu avant 1989), et également pour les contribuables qui acquittent moins de 1.500 francs d'impôt sur le revenu.

• L'Etat met en place un nouveau régime de dégrèvements de taxe d'habitation dans la loi de finances pour 1990 :

- Prise en charge par l'Etat de la fraction de la cotisation de taxe d'habitation, qui excède 1.370 francs, pour les contribuables non passibles de l'impôt sur le revenu et de la fraction de taxe d'habitation qui excède 500 francs, pour les bénéficiaires du RMI. (*article 6-I de la loi de finances pour 1990*)

- Prise en charge de la moitié de la fraction de la cotisation qui excède 1.370 francs pour les contribuables qui acquittent moins de 1.550 francs d'impôt sur le revenu (*article 6-II*).

- Institution d'un plafonnement de la taxe d'habitation à 4 % du revenu pour les contribuables qui acquittent moins de 15.000 francs d'impôt sur le revenu (*article 6-III*).

L'ensemble de ce dispositif représente une charge annuelle de 2,243 milliards de francs pour le budget de l'Etat en 1990.

• **La loi de finances pour 1991** donne lieu à un **renforcement des mécanismes de dégrèvements de la taxe d'habitation en fonction du revenu.**

Les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion sont **totalelement degrevés d'office du paiement de la taxe d'habitation pour leur habitation principale.**

Par ailleurs, le dispositif de plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu pour les contribuables qui acquittent moins de 15.000 francs d'impôt sur le revenu est renforcé par un abaissement du seuil de plafonnement de 4 % à 3,7 %.

Toutefois, dans la loi de finances pour 1991, il a été apporté diverses précisions pour déterminer le montant de la cotisation d'impôt sur le revenu à prendre en compte pour le calcul des dégrèvements à la taxe d'habitation en fonction du revenu : cette mesure a permis à l'Etat de diminuer de 650 millions de francs le coût des dégrèvements pris à sa charge en 1991.

• **En 1992, le Gouvernement pérennise le dispositif d'allègement de la taxe d'habitation en fonction du revenu imposable jusqu'ici reconduit d'année en année (article 8 de la loi de finances pour 1992).**

• **Dans le projet de loi de finances pour 1993 (article 4 bis), le Gouvernement, à la demande du groupe communiste, diminue à nouveau le taux du plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu qui passerait ainsi de 3,7 % à 3,4 % en 1993.**

Le coût de cette mesure est de 330 millions de francs pour le budget de l'Etat portant le coût global du plafonnement à 1,8 milliard de francs.

## **2. La taxe professionnelle**

Dans la loi de finances pour 1989 est opéré le passage de 5 % à 4,5 % du taux du plafonnement par rapport à la valeur ajoutée de l'entreprise (*article 31 de la loi de finances pour 1989*).

Dans la loi de finances pour 1990, le taux est abaissé à nouveau de 4,5 % à 4 % (*article 7 de la loi de finances pour 1990*). Le coût pour l'Etat est de 1,8 milliard de francs en 1991.

Le pourcentage du plafonnement de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée est ramené de 4 % à 3,5 % dans la loi de finances pour 1991 (*article 11*). Le coût total du plafonnement de la taxe professionnelle est estimé à 15,2 milliards de francs en 1992.

## **3. Le foncier non bâti**

Dans la loi de finances pour 1991, le Gouvernement institue un dégrèvement de 45 %, porté à 70 % en loi de finances rectificative pour 1991, sur les parts départementales et régionales de foncier non bâti pour les terres données en herbage et pâturage (300 millions de francs en 1991). Ce dégrèvement a été reconduit pour 1992 pour un coût total de 490 millions de francs. Il est reconduit pour 1993 uniquement en ce qui concerne la part départementale.

### **C. AUGMENTATION DE LA PRESSION FISCALE DE L'ETAT SUR LE CONTRIBUABLE LOCAL**

Le Gouvernement a procédé directement sur le contribuable local à divers prélèvements pour le compte de l'Etat.

• Dans la loi de finances rectificative pour 1989 (*article 40*), le Gouvernement institue une taxe nouvelle - la taxe sur les bureaux dans la région d'Ile-de-France - assise sur les surfaces de bureaux. Depuis sa création, le fonds a collecté environ 3,4 milliards de francs. Le fonds est géré par un comité de gestion, uniquement

composé de représentants des ministères des Finances et de l'Équipement.

• La loi de finances pour 1989 (*article 31*) prévoit une majoration de la cotisation nationale de péréquation de la taxe professionnelle au bénéfice de l'État : les taux de 1 %, 0,75 % et 0,5 % sont portés respectivement à 1,7 %, 1,25 % et 0,5 % pour les entreprises. Le produit de la majoration est reversé au budget général de l'État.

Cette disposition aboutit au reversement, sur le budget de l'État, de 847 millions de francs en 1990, de 992 millions de francs en 1991 et de 1,07 milliard de francs en 1992, perçus directement sur les entreprises en tant que contribuable local.

• Dans la loi de finances pour 1990, le Gouvernement perçoit, pour compenser le coût des nouveaux dégrèvements de taxe d'habitation, un prélèvement spécial progressif en fonction du montant des valeurs locatives imposables à la taxe d'habitation.

Le prélèvement supplémentaire est de 0,2 % des bases sur les habitations principales dont la valeur locative est supérieure à 30.000 francs, de 1,2 % sur les résidences secondaires dont la valeur locative est supérieure à 3.000 francs, de 1,7 % sur les résidences secondaires dont la valeur locative dépasse 50.000 francs (*article 6-VII de la loi de finances pour 1990*).

La mesure permet à l'État de percevoir, au détriment du contribuable local, 113 millions de francs en 1990, 140 millions de francs en 1991 et 150 millions de francs en 1992 au profit de l'État.

• Dans la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990, relative à la révision générale des évaluations des immeubles retenus pour la détermination des bases des impôts directs locaux (*article 59*), le Gouvernement impose une majoration de 0,4 point en 1991 et 1992 des prélèvements pour frais d'assiette et de recouvrement, fixés à 3,6 % du montant du produit perçu pour les collectivités locales. Cette mesure rapporte 1 milliard de francs environ au budget de l'État sur 1991 et 1992.

• Dans la loi de finances pour 1991 (*article 98*), l'État améliore sa gestion de trésorerie au détriment du contribuable local en avançant du 31 octobre, au 15 septembre, la date d'exigibilité

des impôts directs locaux émis par voie de rôle dans les communes de moins de 3.000 habitants. (Cette mesure d'alignement des dates d'exigibilité concerne également le recouvrement de l'impôt sur le revenu).

• Au cours de l'année 1992, l'Etat a perçu environ 140 millions de francs, soit 50 % du produit de la taxe départementale de 0,6 % applicable aux revenus soumis à prélèvement libératoire, introduite dans le dispositif d'ensemble de la taxe départementale sur le revenu (T.D.R.) dont l'entrée en vigueur a été suspendue par l'article 3 de la loi n° 92-655 du 15 juillet 1992 portant diverses dispositions d'ordre fiscal.

• Dans le projet de loi de finances pour 1993, le Gouvernement propose de reconduire le prélèvement spécial de 0,4 point, destiné à financer la révision des bases, pour une année, afin de procurer 955 millions de francs de recettes au budget de l'Etat en 1993.

#### D. DES TRANSFERTS DE CHARGES DEGUISES

• La loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion (*article 41*) fait obligation au département d'inscrire annuellement dans un chapitre individualisé de son budget, un crédit égal à 20 % des sommes versées au cours de l'exercice précédent, par l'Etat dans le département au titre de ladite allocation.

Cette disposition conduit à geler une partie du budget des départements.

Par ailleurs, l'article 45 de la loi du 1er décembre 1988 précitée prévoit la prise en charge par le département des cotisations des personnes affiliées de plein droit au régime de l'assurance personnelle dès lors qu'elles n'ont pas droit, à un titre quelconque, aux prestations en nature d'un régime obligatoire d'assurance maladie et maternité. La mise en place du revenu minimum d'insertion entraîne une explosion de ces dépenses.

Entre 1989 et 1991, le montant des dépenses assurées par les départements passe de 567 millions de francs à 2,83 milliards de

francs, au titre à la fois des crédits départementaux d'insertion et de la prise en charge des cotisations d'assurance personnelle des titulaires du RMI non couverts par le régime général.

• La loi du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement crée un fonds de solidarité pour le logement dont le financement doit être assuré, à part égale, par l'Etat et par le département (*article 7*).

• La loi n° 92-462 du 12 juillet 1992 relative aux assistants maternels, assistantes maternelles et modifiant le code de la famille et de l'aide sociale, le code de la santé publique et le code du travail, renforce les obligations financières des départements en matière de financement de la formation des assistantes maternelles et d'organisation de l'accueil des enfants pendant la période de formation.

• La loi n° 92-651 du 13 juillet 1992 relative à l'action des collectivités locales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacle cinématographique, procède à la compensation partielle des dépenses transférées aux départements au titre des bibliothèques départementales de prêt afin de faciliter le financement des pôles associés à la Bibliothèque de France.

#### **E.LE RECOURS AUX POSSIBILITES D'EXONERATIONS SUR DECISION DES COLLECTIVITES LOCALES SANS COMPENSATION DE L'ETAT**

La mise en place d'exonérations nouvelles à la charge des collectivités territoriales peut conduire à une forme de transfert de charges, dans la mesure où il est parfois peu aisé, aux assemblées délibérantes, sur le plan local, de refuser d'accorder certaines exonérations en particulier dès lors que celles-ci peuvent avoir un effet positif sur le développement économique local.

• Dans la loi de finances pour 1990, le Parlement valide deux nouvelles exonérations, dont le coût est néanmoins demeuré faible : exonération du foncier non bâti des terrains plantés en

arbres truffiers (*article 79 de la loi de finances pour 1990*) et des terrains nouvellement plantés en noyers (*article 80 de la loi de finances pour 1990*).

En revanche, l'exonération relative aux terres incultes plantées en arbres fruitiers ou mûriers ou mises en culture est supprimée pour les terres mises en culture à compter de 1992 (*article 81 de la loi de finances pour 1992*).

• Dans la loi de finances pour 1992, le Gouvernement crée une possibilité d'exonération pour dix ans de la valeur locative des installations de désulfuration du gazole et du fioul lourd (*article 82*) et, pour cinq ans, des installations de stockage de gaz liquéfié d'au moins 200 tonnes (*article 83 de la loi de finances pour 1992*).

Par ailleurs, une faculté d'exonération de la taxe professionnelle, sur décision des collectivités locales, est ouverte aux personnes qui louent en meublés ou à titre de gîte rural tout ou partie de leur habitation personnelle.

A l'*article 109 de la loi de finances pour 1992*, le Gouvernement crée une faculté de dégrèvement de taxe sur le foncier non bâti pour les jeunes agriculteurs bénéficiant de la prime spéciale d'installation. Le dégrèvement, décidé par délibération de la commune, du département ou de la région, est à la charge des collectivités territoriales.

Par ailleurs, le dispositif de la loi de finances pour 1992 (*articles 128 et 129*) portant suppression de la subvention compensatrice versée au titre des exonérations de foncier bâti de moins de deux ans pour les constructions nouvelles aboutit également à faire peser une responsabilité financière importante sur les conseils municipaux. En effet si, en contrepartie de la suppression de la compensation, les exonérations de foncier bâti relatives aux immeubles, autres que ceux à usage d'habitation, ont été supprimées par la loi, en revanche, les exonérations relatives aux immeubles à usage d'habitation ont été maintenues : il appartient aux conseils municipaux de les supprimer, par délibération expresse, en modulant, le cas échéant, pour tenir compte des logements bénéficiaires de prêts en accession à la propriété.

Le projet de loi de finances pour 1993 (*article 69*) prévoit la possibilité pour le département d'instituer un abattement compris entre 50.000 francs et 300.000 francs, par tranche de 50.000 francs, pour le paiement des droits de mutation à titre onéreux sur les immeubles à usage d'habitation.

#### F. L'ENCADREMENT DES TAXES TRANSFEREES AU TITRE DES TRANSFERTS DE COMPETENCE

Dans la loi de finances pour 1989, les droits d'enregistrement exigibles lors de la cession de fonds de commerce sont réduits, à compter du 1<sup>er</sup> octobre 1988, au détriment des ressources des collectivités locales :

- réduction de 1,2 % à 1 % de la taxe additionnelle au droit d'enregistrement perçue au profit des communes et du fonds départemental de péréquation (*article 16-I de la loi de finances pour 1989*).

- Réduction de 1,6 % à 1,4 % de la taxe additionnelle au droit d'enregistrement perçue au profit des départements (*article 16-I de la loi de finances pour 1989*).

- Réduction de 1,6 % à 0,5 % de la taxe additionnelle perçue au profit des départements applicable aux ventes aux enchères publiques de meubles (*article 30-II-III de la loi de finances pour 1989*).

- Réduction de 1,2 % à 0,4 % de la taxe additionnelle perçue au profit des communes sur les mêmes ventes (*article 30-II-III de la loi de finances 1989*).

Dans la loi de finances pour 1991 (*article 93*), le niveau maximum du droit de mutation des départements est abaissé de 10 % à 7 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1991. Le plafond est abaissé à 6,5 % à compter du 1<sup>er</sup> juin 1992. Les dispositions législatives précisent expressément que les pertes de produit fiscal résultant de la modification, du fait de l'Etat, du taux de l'impôt, pourtant transféré en compensation financière des transferts de compétence, ne seront pas compensées, comme l'article 95 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat le prévoit.

Le dispositif de plafonnement mentionné ci-dessus est aggravé par la loi de finances pour 1992 (*article 102*) : pour les mutations à titre onéreux d'immeubles, le taux du droit départemental ne peut être supérieur à 6,5 % au 1er juin 1992, 6 % à compter du 1er juin 1993, 5,5 % du 1er juin 1994 et 5 % à compter du 1er juin 1995. Au total, 32 départements se verront dans l'obligation, d'ici au 1er juin 1995, de diminuer le taux d'une taxe qui leur a été transférée au titre de la compensation financière des transferts de compétence sans contrepartie par l'Etat (<sup>1</sup>).

Par ailleurs, la loi de finances rectificative pour 1991 prévoit que les départements peuvent, par délibération, voter un taux réduit des droits d'enregistrement départementaux à la place du taux commun de 13,4 % pour les acquisitions d'immeubles ruraux par les agriculteurs qui prennent l'engagement de mettre personnellement en valeur lesdits biens pendant un délai minimal de cinq ans à compter de la date du transfert de propriété (*article 60*).

Dans la loi de finances pour 1992, la réforme du droit d'apport consistant au remplacement des droits proportionnels par un droit fixe, entraîne la disparition des taxes communales, départementales et régionales qui complétaient la taxe perçue sur l'Etat : le coût pour les collectivités locales est de 7,5 millions de francs pour les communes, de 6 millions de francs pour les départements et de 2 millions de francs pour les régions, soit, au total, 15,5 millions de francs.

De même, l'allègement des droits sur les cessions de fonds de commerce entraîne une diminution de recettes de 35 millions de francs pour les départements et de 27 millions de francs pour les communes.

#### **G. UNE IMAGINATION FERTILE AUX RESULTATS PEU PROBANTS**

En dépit des prétentions affichées, la présente législature n'aura pas été celle de la réforme en matière de fiscalité locale.

La période 1988-1993 restera marquée par la mise sous le boisseau des velléités réformatrices de 1989, par le malencontreux

*1. Le projet de loi de finances pour 1993 prévoit (article 69) la faculté pour les départements d'instituer un abattement entre 50.000 francs et 300.000 francs, par tranche de 50.000 francs, sur les droits de mutation à titre onéreux sur les immeubles d'habitation.*

feuilleton de la taxe départementale sur le revenu et par des initiatives malheureuses sur le fonds de compensation de la TVA.

### **1. Les initiatives avortées de l'automne 1989**

La loi de finances pour 1990 contenait diverses demandes de simulation qui, fort heureusement, n'ont pas été suivies d'effets au vu des résultats des travaux communiqués par le Gouvernement :

- écrêtement des communes dont les bases de taxe professionnelle excèdent le double de la moyenne nationale par habitant (*article 78*),

- durcissement des conditions d'éligibilité à la première part du FNPTP (*article 86-III*),

- affectation aux groupements des suppléments de bases d'imposition des communes membres (*article 87*),

- institution d'une cotisation nationale de péréquation de la taxe professionnelle assise sur la valeur ajoutée de l'entreprise (*article 88*),

- création d'un fonds national de solidarité alimenté par le produit d'une cotisation de solidarité de taxe professionnelle (*article 89*),

- création d'un fonds interdépartemental de solidarité de la taxe professionnelle (*article 90*).

### **2. Le feuilleton malencontreux de la taxe départementale sur le revenu**

Le principe du remplacement de la part départementale de la taxe d'habitation par une taxe nouvelle, par un prélèvement à taux proportionnel fixé par le Conseil général sur les revenus imposables à l'impôt sur le revenu au niveau du département, a été posé dans la loi de finances pour 1990 (*article 79*).

Au vu des simulations transmises par le Gouvernement à la session de printemps 1990, la majorité à l'Assemblée nationale a

décidé, dans la loi du 30 juillet 1990 précitée, relative à la révision des valeurs cadastrales (*article 56*), de différer au 1er janvier 1992 la date d'entrée en vigueur de la taxe départementale sur le revenu initialement fixée au 1er janvier 1991, sous réserve d'approbation par le Parlement.

Malgré le vote défavorable du Sénat, la majorité à l'Assemblée nationale confirme l'entrée en vigueur de la nouvelle taxe départementale, au 1er janvier 1992, sous réserve de quelques aménagements techniques, à l'*article 33* de la loi n° 91-716 du 26 juillet 1991, portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Finalelement, à l'initiative de la Haute Assemblée, l'application de la taxe départementale sur le revenu est suspendue *sine die* par l'*article 3* de la loi n° 92-655 du 15 juillet 1992 portant diverses dispositions d'ordre fiscal.

### **3. Des initiatives malheureuses sur le fonds de compensation de la T.V.A.**

Dans le cadre de la discussion de la loi de finances pour 1992, le Gouvernement a préparé un projet de décret tendant à élargir le champ d'application des cas de non versement du fonds de compensation de la T.V.A. à toutes les mises à disposition de tiers non éligibles au fonds de compensation de la T.V.A. effectuées contre paiement d'un loyer. Ce projet de décret devrait s'appliquer rétroactivement à tous les investissements réalisés par les collectivités locales entre 1990 et 1992.

Ce dispositif devait diminuer de 500 millions de francs au minimum le montant du fonds de compensation de la T.V.A. prévu pour 1992.

Finalelement, à la suite d'une initiative prise par le Sénat au cours de la discussion de la loi de finances pour 1992, le Gouvernement a décidé de renoncer à la parution de ce projet de décret, sans apporter toutefois les garanties et éclaircissements souhaités par le Sénat au niveau législatif en matière de remboursement de la T.V.A. sur les investissements réalisés sur des biens mis à disposition de tiers.

## **II. LES MECANISMES DE PEREQUATION ENTRE COLLECTIVITES LOCALES SANS ABONDEMENT COMPLEMENTAIRE PAR L'ETAT**

Si la dernière législature n'a pas fait preuve d'un esprit d'innovation excessif pour réviser l'architecture de la fiscalité directe locale, elle aura été particulièrement imaginative pour procéder à des redistributions sélectives des ressources existantes au sein des diverses catégories de collectivités locales.

Entre 1991 et 1993, en effet, le Gouvernement a mis en place de multiples mécanismes de péréquation nouveaux en faveur de catégories précises de collectivités locales. Ceux-ci présentent la particularité d'être financés par une redistribution de ressources entre les collectivités locales elles-mêmes, sans apport complémentaire de l'Etat.

• La loi n° 91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes, a créé trois fonds de solidarité relatifs aux communes urbaines et aux départements :

- la dotation de solidarité urbaine est financée, à hauteur de 1 milliard de francs en 1993, par une réduction modulée de la garantie minimale d'évolution des communes à fort potentiel fiscal et à faible proportion de logements sociaux. Elle est répartie entre communes dont les charges en logements sociaux sont élevées par rapport à leurs ressources fiscales (*articles 7 et 10 de la loi du 13 mai 1991 précitée*),

- la dotation particulière de solidarité urbaine (225 millions de francs environ en 1993), est financée par prélèvement sur les départements considérés comme favorisés. Elle est répartie par le Secrétaire d'Etat à la ville, sur proposition du Comité des finances locales entre les communes à faible potentiel fiscal ou dont le taux de logements sociaux est élevé. Elle permet, en outre, le maintien d'une garantie d'attribution sur un an pour les communes devenant inéligibles à la dotation de solidarité urbaine (*article 19 de la loi du 13 mai 1991 précitée*),

- le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (500 millions de francs en 1992), financé par un prélèvement "à la source" sur les recettes fiscales des communes

"favorisées" de la région d'Ile-de-France (*article 14 de la loi du 13 mai 1991 précitée*),

- le mécanisme de solidarité financière entre les départements (225 millions de francs environ en 1993), financé par un prélèvement et sur la DGF des départements considérés comme favorisés (*article 18 de la loi du 13 mai 1991 précitée*).

• La loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République témoigne d'une prise de conscience, tardive, des risques d'une désertification du territoire rural et prévoit, en conséquence, de nouveaux dispositifs de péréquation en faveur du monde rural :

- la dotation de développement rural (600 millions de francs en 1993), alimentée par le gel sélectif de l'évolution de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (*articles 124 et 125 de la loi du 6 février 1992 précitée*),

- le fonds de correction des déséquilibres régionaux (250 millions de francs en 1993), financé par prélèvement sur les recettes fiscales de trois régions "favorisées" : Ile-de-France, Rhône-Alpes et Alsace (*article 64 de la loi du 6 février 1992 précitée*).

Par ailleurs, la loi du 6 février 1992 précitée a procédé à des ajustements sur certaines dotations de l'Etat en faveur des communes rurales et des groupements :

- rééquilibrage de 40 à 50 % de la seconde part de la DGE destinée au versement des subventions sur les investissements des communes et groupements de moins de 2 000 habitant, ou de moins de 10.000 habitants sur option (*article 116 de la loi du 6 février 1992*).

- majoration spécifique, à compter de 1993, de la dotation de compensation de la DGF des communes de moins de 2 000 habitants à faible potentiel fiscal superficière (*article 121 de la loi du 6 février 1992 précitée*).

## CHAPITRE II

### LES CONCOURS FINANCIERS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES

Le bilan complet des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales nécessiterait de recenser à la fois :

- les transferts du budget général au budget des collectivités locales ;

- le coût réel des transferts de compétence, implicites ou prévus par la loi, et l'évolution des ressources transférées en compensation ;

- les allègements d'impôts locaux décidés par le législateur et compensés pour les collectivités locales ;

- la mise à contribution par l'Etat des budgets locaux, soit par le biais de participation à des fonds de concours, soit indirectement par l'inscription de nouvelles dépenses obligatoires (contribution de la C.N.R.A.C.L.).

Un tel bilan dépasserait les limites assignées à votre rapporteur spécial dans sa présentation des crédits destinés aux collectivités territoriales dans le présent projet de budget.

Le présent chapitre vise donc à présenter les grandes lignes de l'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales pour 1993, tels qu'ils sont retracés dans le "jaune" annexé au budget en application de l'article 101 de la loi de finances pour 1987.

Il s'efforcera également de retracer en perspective l'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales au cours de la présente législature (1988-1993).

Avant de procéder à l'examen des crédits relatifs aux concours financiers de l'Etat, votre rapporteur souligne, comme son prédécesseur, M. Bernard Pellarin, que le terme "concours" laisse planer une ambiguïté dans la mesure où il tend à suggérer qu'il s'agit de crédits dont le montant serait librement fixé par le Gouvernement au même titre que celui d'une subvention ou d'une aide.

**Projet de loi de finances pour 1993**  
**Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales**

*(milliards de francs)*

	<b>Loi de finances de 1992</b>	<b>Loi de finances pour 1993 (prévisions)</b>	<b>Evolution (%)</b>
<b>Subventions spécifiques (tous ministères)</b>			
. Fonctionnement .....	3,867	3,989	3,15
. Equipement (AP) .....	3,535	3,516	- 0,54
. Comptes spéciaux du Trésor .....	1,222	1,181	- 3,31
<b>Sous-total .....</b>	<b>8,624</b>	<b>8,686</b>	<b>- 0,73</b>
<b>Dotations de fonctionnement</b>			
. Dotation globale de fonctionnement .....	92,226	96,219	4,33
. Dotation spéciale instituteurs .....	3,322	3,257	- 1,94
. Subvention au FNPTP .....	0,807	1,391	72,35
. Dotation élu local .....		0,250	
<b>Sous-total .....</b>	<b>96,355</b>	<b>101,118</b>	<b>4,94</b>
<b>Dotations d'équipement</b>			
. Fonds pour la compensation de la TVA .....	21,100	21,100	0,00
. Dotation globale d'équipement (AP) .....	5,619	5,895	4,90
. Amendes de police .....	0,950	1,000	5,26
<b>Sous-total .....</b>	<b>27,669</b>	<b>27,995</b>	<b>1,18</b>
<b>Compensation des transferts de compétences</b>			
. Dotation générale de décentralisation .....	13,525	14,039	3,80
. Dotation formation professionnelle .....	2,810	2,931	4,33
. Dotation régionale d'équipement scolaire (AP) .....	2,675	2,807	4,90
. Dotation départementale d'équipement des collèges (AP) .....	1,324	1,388	4,90
. Fiscalité transférée (prévisions) .....	39,700	41,880	5,49
. DGD Corse .....		1,067	
. Corse Loi du 13 mai 1991 .....		0,054	
<b>Sous-total .....</b>	<b>60,034</b>	<b>64,166</b>	<b>6,88</b>
<b>Compensation des allègements d'impôts locaux</b>			
. Dotation de compensation de la taxe professionnelle .....	22,139	23,324	5,36
. Contrepartie de l'exonération de taxe foncière .....	2,102	1,800	- 14,37
. Compensation de dégrèvements législatifs ..	20,890	24,160	15,65
. Compensation sur exonération de TII .....	5,900	7,426	15,68
<b>Sous-total .....</b>	<b>51,031</b>	<b>56,710</b>	<b>11,13</b>
<b>Total hors fiscalité transférée et hors compensations fiscales .....</b>	<b>152,981</b>	<b>160,084</b>	<b>4,64</b>
<b>Total hors fiscalité transférée et hors FCTVA</b>	<b>182,912</b>	<b>195,694</b>	<b>6,99</b>
<b>TOTAL GENERAL .....</b>	<b>243,712</b>	<b>258,674</b>	<b>6,14</b>

**La réalité est bien différente :**

**D'abord parce que de nombreux concours, tels que la D.G.F., la D.G.E. ou la D.G.D., évoluent en fonction d'indices de référence choisis par le législateur que le Gouvernement se doit d'appliquer régulièrement chaque année.**

**Ensuite parce que les concours financiers de l'Etat sont versés, pour une majeure partie, en compensation des dépenses engagées par les collectivités locales ou des compétences qui leur ont été transférées :**

**- compensation, par exemple, des allègements législatifs d'impôt local, voire de la disparition de celui-ci, comme c'est le cas par exemple pour la D.G.F. qui a remplacé la taxe locale sur le chiffre d'affaires ;**

**- compensation des dépenses de T.V.A. acquittées par les collectivités locales pour leurs dépenses d'investissement d'intérêt général sans possibilité de récupération ;**

**- compensation, enfin, des transferts de charges entraînés par la décentralisation.**

**Après une rapide présentation générale de l'évolution de ces crédits, on examinera les différentes composantes de concours financiers de l'Etat aux collectivités locales.**

**Les concours financiers de l'Etat, tels qu'ils sont recensés en annexe au bleu de l'Intérieur. (annexe, page X, du projet de budget de 1993) et dans le "jaune" publié en application de l'article 101 de la loi de finances pour 1987, s'élèvent à 258,7 milliards de francs en 1993 en hausse de 6,1 % par rapport à l'année 1992.**

**Globalement, l'analyse de l'évolution de ces crédits en dépenses ordinaires et crédits de paiement fait apparaître un net ralentissement de la progression des concours financiers de l'Etat à compter de 1991.**

**Evolution des crédits relatifs aux concours financiers de l'Etat  
en crédits consommés**

*(milliards de francs)*

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Montant en valeur	189,864	208,251	226,62	237,287	244,498	258,586
Evolution en valeur	7,55 %	9,68 %	8,82 %	4,71 %	3,04 %	5,76 %
Evolution en volume	4,52 %	5,87 %	5,34 %	1,26 %	0,23 %	2,88 %

(1) crédits ouverts

(2) prévisionnels

Le calcul en volume est effectué en tenant compte de l'indice des prix à la consommation qui reflète au mieux la croissance du pouvoir d'achat des collectivités locales au cours de ces dernières années.

On examinera successivement les quatre éléments des concours financiers de l'Etat, analysés dans l'annexe budgétaire, c'est-à-dire les concours en section de fonctionnement (I), les concours en section d'équipement (II), les concours spécifiques (III), la compensation financière des transferts de compétence (IV) et la compensation d'exonération et de dégrèvements législatifs (V).

## **I - LES DOTATIONS DE FONCTIONNEMENT**

Les concours globalisés versés par l'Etat aux dépenses de fonctionnement des collectivités locales représentent, au total, avec 101,2 milliards de francs, 39 % de l'ensemble des concours aux collectivités locales.

### **A. LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT**

La D.G.F. avec 96,2 milliards de francs en 1993 représente, à elle seule, 38 % de l'ensemble des concours financiers de l'Etat.

L'évolution de la D.G.F. en 1992 (1) soulève certaines interrogations sur les choix effectués par le Gouvernement lors de la réforme de l'indexation de la D.G.F. en 1990 (2).

## 1. L'évolution de la D.G.F. en 1992

### *a) Les modalités d'indexation de la D.G.F.*

• Le montant de la D.G.F. était, aux termes de la loi du 3 janvier 1979, fixé par application d'un taux de prélèvement au produit prévisionnel de T.V.A. nette pour l'exercice considéré.

Ce taux de prélèvement était, en outre, pour chaque exercice, ajusté pour tenir compte d'éventuelles modifications, en hausse ou en baisse, des taux de T.V.A., afin de garantir aux collectivités locales une ressource indexée sur la T.V.A. calculée à taux constants de 1979.

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

- soit de l'évolution réelle du produit de T.V.A. encaissé par l'Etat, si cette évolution réelle était supérieure à l'évolution prévisionnelle,

- soit de l'évolution du traitement des fonctionnaires, si cette dernière évolution est, elle-même supérieure à celle du produit réel de T.V.A.

Le Gouvernement a souhaité modifier ce dispositif, après avoir constaté les réductions de taux de T.V.A. et les reclassements de produits décidés par le législateur, entraînés par l'harmonisation des fiscalités indirectes dans le cadre de la préparation du marché unique européen.

• *L'article 47 de la loi de finances pour 1990 prévoit que :*

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

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

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

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

Cet indice a été appliqué à la dotation de l'année en cours (1990) en tenant compte du montant réel de la D.G.F. de l'exercice 1989, y compris la régularisation intervenue avant le 31 juillet 1990, d'où une progression de 7,51 % de la D.G.F.

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

Quatre garanties sont prévues :

- Tout d'abord, les collectivités locales doivent, en principe, bénéficier d'une régularisation avant le 31 juillet de chaque année, en fonction de l'évolution réelle de l'indice légal d'évolution par rapport aux prévisions inscrites en loi de finances initiale.

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

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

- Enfin, la D.G.F. doit évoluer au minimum chaque année comme la valeur annuelle du traitement des fonctionnaires afférent à l'indice 100 majoré.

#### *b) Le calcul de la D.G.F. pour 1993*

• Aux termes de l'article 47-II de la loi de finances pour 1990, repris à l'article L.234-1 du code des communes, l'indice d'actualisation, prévu en loi de finances doit être appliqué au montant réel de la D.G.F. de l'exercice précédent comprenant le montant prévisionnel ouvert en loi de finances initiale et le montant de régularisation versé avant le 31 juillet de l'année.

En 1993, l'indice prévisionnel d'évolution de la D.G.F. est égale à la somme de la moyenne annuelle du prix de la consommation

des ménages, calculé hors tabac, soit + 2,6 % (au lieu de + 2,8 % pour l'indice réel) et aux deux tiers de la croissance du P.I.B. prévue en volume, soit 1,73 % (deux tiers de 2,6 %). Cet indice augmente donc de + 4,33 %.

En l'absence de régularisation au titre de la D.G.F. de 1991 (voir infra), l'application de l'indice légal d'actualisation (1,0433) au montant de la D.G.F. prévisionnelle, inscrite en loi de finances pour 1992, aboutit à un montant total de 96,219 milliards de francs pour la D.G.F. à répartir en 1993.

La progression de la D.G.F. inscrite en loi de finances initiale pour 1993 est donc en progression de + 4,33 % par rapport à la D.G.F. notifiée en 1992, ce qui correspond à un taux de la garantie minimale d'évolution égal à 2,38 %.

Votre rapporteur spécial constate qu'en 1993, comme l'année dernière, la garantie minimale d'évolution, qui fait l'objet au demeurant de réductions particulières pour les communes contribuant au mécanisme de la dotation solidarité urbaine instituée par la loi du 13 mai 1991 précitée, ne permettra pas aux collectivités locales de maintenir le "pouvoir d'achat" de la D.G.F. puisque l'indice des prix à la consommation des ménages est estimé à + 2,8 % pour 1993.

## **2. Les interrogations sur les conséquences de la réforme de l'indexation en 1990**

### ***a) L'absence de régularisation de D.G.F. au titre de l'exercice 1991***

• L'absence de versement d'une régularisation de la D.G.F. au cours de l'été 1992 est l'une des conséquences directes de la réforme du régime d'indexation de la D.G.F. opérée par l'article 47 de la loi de finances pour 1990.

Dans l'ancien système, la loi prévoyait qu'"il était procédé au plus tard le 31 juillet à la régularisation du montant de la dotation afférent à l'exercice précédent sur la base de l'évolution du produit net de la T.V.A."

Cette disposition, relativement souple, donnait traditionnellement lieu à une régularisation calculée de la manière suivante : le montant de la régularisation était obtenu en appliquant

**l'indice réel d'évolution constaté sur l'exercice précédent, à la somme constituée par le montant prévisionnel de la D.G.F. de l'exercice précédent et le montant de la régularisation versée au titre de l'avant-dernier exercice.**

**La réduction retenue par l'article 47 précité s'avère beaucoup plus restrictive. La loi prévoit, en effet, qu'il est procédé, au plus tard le 31 juillet, à la régularisation de l'exercice précédent lorsque l'indice, calculé sur la base du taux d'évolution de l'inflation, en moyenne annuelle, et du P.I.B. total en volume "relatifs à cet exercice, tels qu'ils sont constatés à cette date, est supérieur à l'indice qui a été retenu pour le calcul de la dotation prévisionnelle".**

**Il suffit donc que l'indice composite constaté soit inférieur à l'indice estimé en loi de finances pour que les collectivités locales soient privées du bénéfice de toute régularisation, ceci quel que soit le montant définitif de la D.G.F. du dernier exercice.**

**Tel est le cas de la régularisation de la D.G.F. de 1991 due en 1992 :**

**L'évolution prévisionnelle de la D.G.F. en loi de finances initiale pour 1991, soit 4,15 % (1), est supérieure à l'évolution réellement constatée sur la période en termes de P.I.B. en volume et d'inflation en moyenne annuelle, laquelle aboutit à un taux de + 3,8 % (2). La condition légale à remplir pour déclencher une régularisation n'est donc pas satisfaite, selon le Gouvernement.**

**Pourtant, si l'on appliquait les taux d'évolution constatés en 1991 au montant définitif de la D.G.F. de 1990 (y compris le montant de la régularisation sur 1989), les collectivités locales devraient bénéficier d'une régularisation de D.G.F. de l'ordre de 400 millions de francs environ.**

**En d'autres termes, alors que traditionnellement la régularisation s'effectue par comparaison entre le montant estimé de la D.G.F. en loi de finances initiale et son montant "recalé" en tenant compte du montant définitif de la D.G.F. de l'exercice précédent, le texte de l'article 47 de la loi de finances pour 1990 oblige simplement à comparer l'indice estimé en loi de finances initiale à l'indice réellement constaté sur l'année et à ne retenir que cette comparaison pour déterminer si une régularisation est due ou pas.**

*1.2,8 % d'évolution des prix prévue + 1,35 % (50 % de la croissance prévue : 2,7 %)*

*2.3,2 % d'évolution des prix constatée + 0,6 % (50 % de la croissance constatée : 1,2 %)*

• La responsabilité de ces mesures restrictives incombe au Gouvernement. En effet, le texte du projet de loi de finances pour 1990, tel qu'il a été déposé devant l'Assemblée nationale, prévoyait qu'il était procédé à une régularisation, *"lorsque le taux d'évolution définitif du prix de la consommation des ménages est supérieur à celui qui a été retenu pour le calcul de la dotation prévisionnelle"*.

Cette rédaction s'inscrivait alors parfaitement dans la logique initiale du Gouvernement, dirigé par M. Michel Rocard, qui était d'indexer la D.G.F. sur l'évolution des prix à la consommation.

Après diverses négociations entre le Gouvernement et le groupe socialiste de l'Assemblée nationale, consécutives au rejet par la Commission des finances de l'Assemblée nationale de la disposition prévoyant le nouveau mode d'indexation de la D.G.F., le Gouvernement avait abouti à un compromis avec sa majorité, débouchant sur la notion d'indice "composite".

Le maintien des dispositions restrictives en matière de régularisation résulte bien d'un choix volontaire et non d'une simple inadvertance du Gouvernement. En effet, l'article 47, issu d'un texte déposé par le Gouvernement, prévoyait des dispositions particulières permettant de tenir compte du montant définitif de la D.G.F. de 1989 pour le calcul de la régularisation due sur l'exercice 1990 de la D.G.F. *A contrario*, le Gouvernement ne pouvait donc ignorer que les régularisations ultérieures ne seraient plus effectuées de la même manière.

Le maintien en vigueur des dispositions initiales, sans apporter de correctifs, malgré la constatation des conséquences fâcheuses de celles-ci en 1992, relève bien d'un choix du Gouvernement qui a conduit à priver les collectivités locales de 400 millions de francs de régularisation en 1992.

Le Ministre du Budget a justifié ce choix par le souci d'abonder par un versement complémentaire de 400 millions de francs environ la dotation de développement rural menacé d'une diminution de son montant.

Votre rapporteur spécial se félicite de cet apport du budget de l'Etat ; il constate néanmoins qu'il est partiellement "gagé" sur l'absence de versement de régularisation de la D.G.F. en 1992 qui révèle les conséquences dangereuses du mode d'indexation retenu à partir de l'exercice 1990.

L'article 80 du projet de loi de finances pour 1993 prévoit une modification des modalités de régularisation de la D.G.F.

applicable sur l'exercice 1993. Il reste que l'absence de régularisation versée en 1991 tendra à peser à la baisse sur la régularisation éventuellement due en 1993. En tout état de cause, l'article 80 ne s'appliquerait qu'en 1993 pour une régularisation au titre de 1994.

*b) Le caractère "élastique" de la méthode retenue par le Gouvernement pour déterminer des indices*

Depuis la mise en oeuvre des nouvelles dispositions de l'article 47 de la loi de finances pour 1990, une divergence sur le choix des indices de référence qui conditionnent les modalités de calcul de la D.G.F., est apparue entre le Gouvernement et le Comité des finances locales.

En effet, les indices de référence pris en compte par le Gouvernement pour déterminer le montant de la D.G.F. ont varié selon les années.

- Ainsi pour 1991, le montant de la D.G.F. de l'année a été établi sur la base des indices prévisionnels (prix et P.I.B.) associés au projet de loi de finances pour 1990, suivant la formule :

$$\text{D.G.F. 1991} = \text{D.G.F. définitive 1989} \times \text{indices prévisionnels du P.L.F. 90} \times \text{indices prévisionnels du P.L.F. 1991.}$$

- En revanche, en 1992, le montant de la D.G.F. de l'année a été établi sur la base des indices révisés pour 1991 annexés au P.L.F. 92, soit :

$$\text{D.G.F. 1992} = \text{D.G.F. définitive 1990} \times \text{indices révisés de 1991} \times \text{indices prévisionnels du P.L.F. 1992 (hors tabac).}$$

- Enfin en 1993, le Gouvernement a appliqué à la lettre les dispositions légales et n'a donc pas tenu compte du "recalage" éventuel de la D.G.F. de 1991 pour le calcul de l'indice de progression dans le P.L.F. 1993.

Si les dispositions applicables antérieurement en matière de régularisation avait pu être maintenues, le montant de la D.G.F. de 1993 aurait pu être calculé sur la base suivante :

$$\text{D.G.F. 93} = \text{D.G.F. définitive 1991} \times \text{indices prévisionnels 92} \times \text{indices prévisionnels 1993.}$$

Dans cette hypothèse, la D.G.F. aurait été de 94 millions de francs environ supérieure au montant inscrit dans le projet de loi de finances pour 1993.

*c) L'infléchissement de la progression de la D.G.F.*

Le tableau ci-dessous fait apparaître l'évolution annuelle de la D.G.F. de l'année à partir des montants effectivement consommés au titre de chaque loi de finances, tels qu'ils ressortent du "jaune" relatif à l'effort financier en faveur des collectivités locales (page 12).

Evolution de la D.G.F.  
(Crédits consommés)

(milliards de francs)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Montant en valeur	75,413	84,023	85,356	91,718	92,225	96,219
Evolution en valeur	6,68 %	11,42 %	1,59 %	7,45 %	0,55 %	4,33 %
Evolution en volume	3,67 %	7,55 %	- 1,66 %	3,92 %	- 2,19 %	1,49 %

(1) crédits ouverts

(2) prévision

Deux années apparaissent particulièrement mauvaises pour le calcul des attributions de D.G.F. :

- l'année 1990 qui est celle de l'entrée en vigueur du nouveau régime d'indexation au cours de laquelle les prix à la consommation des ménages ont augmenté de 3,3 %, ce qui était sensiblement supérieur à la prévision du Gouvernement (+ 2,5 %),

- l'année 1992, puisqu'en l'absence de versement de régularisation, le montant de la D.G.F. a pratiquement diminué de 2,19 % en francs constants par rapport à l'année 1991.

A cet égard, la comparaison entre les crédits ouverts en 1992 et les crédits définitivement consommés de 1991 est parfaitement significative puisqu'aucune régularisation ne sera versée au titre de 1991.

## B. LA DOTATION SPECIALE INSTITUTEURS (D.S.I.)

La dotation spéciale instituteurs évolue en principe comme la dotation globale de fonctionnement ; son taux d'augmentation pour 1993 devrait donc s'élever, en théorie, à 4,33 %.

Or, pendant trois ans à compter du 1er septembre 1990, dans le cadre du plan présenté par M. Jospin, les instituteurs sont intégrés dans le corps de professeurs des écoles, comparable, en raison du classement en catégorie A, du niveau de recrutement et du montant des traitements de base, au corps des professeurs certifiés ou à celui des professeurs de lycée professionnel du second grade.

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

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

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

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

Le dispositif prévoit donc un recalage technique pour tenir compte, d'une part, du taux unitaire national de l'indemnité représentative de logement et, d'autre part, du nombre d'intégration réelle des instituteurs dans le cadre de professeurs des écoles réellement effectué chaque année. Le nombre de 12.710 instituteurs

ayants-droit est considéré comme correspondant au nombre de fonctionnaires sortant du dispositif, sur 15.000 instituteurs intégrés.

En définitive, la D.S.I. fait l'objet d'un ajustement théorique négatif de 159,13 millions de francs, dont 44,4 millions de francs au titre de la sortie de 9.840 instituteurs du dispositif au 1er septembre 1993.

La dotation diminue donc de 1,9 % pour atteindre 3,257 milliards de francs en 1993.

Au cours de la séance du 18 octobre 1992, le Comité des finances locales a émis des réserves sur l'absence de prise en compte pour le calcul de la dotation de la situation des conjoints d'instituteurs intégrés dans le corps de professeurs des écoles devenant à ce titre ayants-droit à la dotation.

#### **C - LA SUBVENTION DE L'ETAT AU FONDS NATIONAL DE PEREQUATION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE**

La subvention de l'Etat au Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (F.N.P.T.P.), qui vient s'ajouter aux ressources procurées par la cotisation nationale de péréquation de la taxe professionnelle (1,69 milliards de francs en 1993), représentera 1,391 milliard de francs en 1993, contre 807 millions de francs en 1992.

Cette forte augmentation recouvre trois phénomènes :

- la diminution de la dotation de l'Etat *stricto sensu* de 807 millions de francs en 1992 à 791,1 millions de francs en 1993, en raison de l'indexation de celle-ci sur les recettes fiscales nettes de l'Etat en diminution de 1,97 % dans le projet de loi de finances pour 1993,

- un transfert de 202 millions de francs à partir de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) qui correspond aux ressources normalement affectées à la dotation de développement rural (D.D.R.),

- l'abondement exceptionnel de 398 millions de francs, prévu temporairement par l'article 35 du projet de loi de finances pour 1993, destiné à permettre le maintien de l'objectif de

600 millions de francs pour le montant de la D.D.R. de l'année prochaine.

#### **D. LA DOTATION "ÉLU LOCAL"**

La dotation "élu local", créée par anticipation en 1993 par un prélèvement supplémentaire de 250 millions de francs sur les recettes de l'Etat, sera affectée, chaque année, aux petites communes rurales, pour *"contribuer à la démocratisation des mandats locaux"*.

*L'article 42 de la loi n° 92-108 du 3 février 1992, relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, prévoit en effet que les petites communes rurales recevront une dotation particulière prélevée sur les recettes de l'Etat et déterminée chaque année, en fonction de la population totale de ces communes ainsi que de leur potentiel fiscal.*

Même si l'Etat a fait un effort important en créant dès cette année cette dotation, il convient de rappeler qu'il doit bénéficier, en principe, pour l'avenir, des recettes tirées de la fiscalisation des indemnités des élus locaux.

En effet, *l'article 28 de la loi du 3 février 1992 précitée* dispose que les indemnités de fonctions perçues par les élus locaux sont soumises à imposition autonome et progressive dont le barème est fixé par la loi de finances.

Toutefois, la présente loi de finances n'a prévu aucune disposition d'application de l'article 28 précité.

## **II - LES DOTATIONS D'EQUIPEMENT**

Celles-ci augmentent globalement de 1,18 % en 1993 pour atteindre 27,8 milliards de francs, soit 11 % environ de l'ensemble des concours financiers aux collectivités locales.

## A. LE FONDS DE COMPENSATION DE LA T.V.A. (F.C.T.V.A.)

### 1. Le F.C.T.V.A. en 1993

Contrepartie de la T.V.A. payée par leurs collectivités locales sur leurs dépenses d'investissement de la pénultième année, le F.C.T.V.A. est maintenu pour 1993 au même montant, en francs courants, qu'en 1992, soit 21,1 milliards de francs.

Le Gouvernement invoque à cet égard l'importance du rattrapage de l'année dernière (+ 21,7 %) et la présence de crédits non consommés.

Les fonds d'équipement des collectivités locales, devenu fonds de compensation pour la T.V.A. au 1er janvier 1978, a été créé en 1975 (article 17-VIII de la loi du 29 juillet 1975) pour permettre le remboursement de la T.V.A. payée par les collectivités locales sur leurs investissements.

Le taux de compensation, fixé désormais par la loi, est égal au taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée calculé en dedans du prix, soit 15,682 %.

#### PLF 1993 - Evolution du FCTVA

(milliards de francs)

	Montant initial	Evolution/ exercice précédent	Crédits consommés	Evolution
1987	12,524	+ 7,4 %	12,449	+ 14,2 %
1988	13,334	+ 6,4 %	13,040	+ 4,75 %
1989	14,450	+ 2,7 %	14,772	+ 13,28 %
1990	16,208	+ 9,9 %	18,731	+ 26,8 %
1991	17,350	+ 15,11 %	19,332	+ 3,21 %
1992	21,100	+ 21,61 %	16,500 (1)	
1993	21,100	0 %		

(1) estimation constatée au 1er août 1992

Les attributions du FCTVA constituent une ressource d'investissement non négligeable pour les collectivités locales.

La part des attributions du FCTVA dans les recettes totales et dans les recettes d'investissement des collectivités locales (statistiques des comptes pour l'exercice 1990) est plus importante pour les régions et pour les départements que pour les communes.

**Part relative des attributions du FCTVA en 1991**

Bénéficiaires	Par rapport aux recettes totales	Par rapport aux recettes d'investissement
Régions	5,48 %	1,4 %
Départements	4,88 %	3 %
Ville de Paris	4,73 %	0,82 %
Communes (hors Paris)	3,07 %	0,78 %
Syndicats et groupements	3,86 %	4 %

Les versements perçus par les différentes catégories de collectivités bénéficiaires, au cours de 1991, font apparaître la part importante des communes parmi les collectivités bénéficiaires du fonds.

**Répartition du F.C.T.V.A. en 1991**

*(milliards de francs)*

Bénéficiaires	Montant	Evolution en %
Régions	1,102	30,52
Départements	4,130	17,35
Communes	11,588	2,76
Groupements	2,030	17,04
Autres bénéficiaires	0,394	
Régularisation années antérieures	0,088	

## **2. Une inquiétude sur la stabilité du FCTVA**

Le Gouvernement, en raison de l'évolution croissante des crédits du fonds, a souhaité modifier les règles de remboursement de la T.V.A. en ce qui concerne les biens mis à disposition de tiers non éligibles au fonds.

A cet effet, un projet de décret avait été présenté devant le Comité des finances locales au mois de juin 1991, visant à exclure du remboursement de la T.V.A., les investissements réalisés sur un bien mis à disposition de tiers non éligibles, contre paiement d'un loyer, quel qu'en soit le montant.

Ce projet de décret présentait l'inconvénient d'avoir un effet rétroactif concernant le remboursement de la T.V.A. acquittée sur des investissements réalisés en 1989 et 1990. Il ne tenait pas compte des conditions particulières de réalisation de certaines opérations de construction réalisées par les collectivités locales en matière de tourisme rural ou de logement social.

C'est pourquoi la Haute Assemblée s'est vivement émue de ce projet de décret, auquel le Gouvernement devait finalement renoncer.

A l'issue de ces débats budgétaires de 1992, le Gouvernement a convenu qu'une modification des dispositions actuellement en vigueur nécessitait une expertise plus approfondie des conditions dans lesquelles les textes sont appliqués.

Ainsi, l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'administration ont-elles été chargées d'une mission d'enquête conjointe par les ministres du budget et de l'intérieur.

Les résultats de cette enquête n'ont toujours pas été transmis à la Commission des finances du Sénat.

## B. LA DOTATION GLOBALE D'EQUIPEMENT (DGE)

Cette dotation évolue chaque année au niveau du rythme prévisionnel de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques. Cet indice qui correspond à la progression des investissements de l'ensemble des administrations publiques, et qui peut donc être inférieur à l'augmentation des investissements publics locaux *stricto sensu*, s'élèverait à 4,9 % pour 1993 (*rapport économique et financier pour 1993*).

Cet indice s'est élevé à + 6,4 % en 1990, + 5,5 % en 1991 et + 4 % pour 1992.

En conséquence, la DGE, inscrite en dépenses du budget de l'Intérieur à l'action "collectivités locales", s'élèverait, en 1993, en autorisation de programme, à 5,895 milliards de francs, contre 5,619 milliards de francs en 1992.

Cette indexation ne porte que sur le montant des crédits en autorisations de programme : les évolutions en crédits de paiement peuvent donc être divergentes compte tenu de la consommation annuelle des crédits.

PLF 1993 - Evolution de la DGE en crédits de paiement  
(en millions de francs)

	LF 1992	PLF 1993	Evolution en %
<b>Communes :</b>			
- 1ère part	2 178,09	2 310,69	6,09
- 2e part	1 082,47	998,90	-7,72
<b>Total communes</b>	<b>3 260,56</b>	<b>3 309,59</b>	<b>1,50</b>
<b>Départements :</b>			
- 1ère part	1 373,29	1 332,09	4,62
- 2e part	899,02	940,74	4,64
<b>Total départements</b>	<b>2 172,31</b>	<b>2 272,83</b>	<b>4,63</b>
<b>Total</b>	<b>5 432,87</b>	<b>5 582,42</b>	<b>2,75</b>

## **1. La répartition de la DGE**

### *a) La DGE des communes*

La DGE des communes comporte deux parts, l'une destinée aux communes et groupements de communes dont la population est supérieure à 2 000 habitants et l'autre ouverte aux communes et aux groupements de moins de 2 000 habitants. Dans des conditions précises, une option peut être exercée par des communes entre 2 000 et 10 000 habitants en faveur de la 2e part.

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

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

- En 1992, la première part a représenté 2,194 milliards de francs, dont 2,09 milliards de francs versés au titre de la fraction principale. En 1993, la première part atteindra 2,3 milliards de francs.

La première part de la DGE a été marquée jusqu'en 1990 par une baisse tendancielle du taux de concours, calculé en divisant le montant des crédits affectés à la fraction principale par les dépenses d'investissements inscrites au budget primitif des communes concernées;

L'excédent prévu sur la gestion de la première part de la DGE de 1990, imputé sur cette même première part en 1992, a permis le relèvement du taux de concours de la DGE des communes qui a atteint 2,3 % en 1992.

**Taux de la première part de la DGE communale**

1987	1988	1989	1990	1991	1992
2,6 %	2,3 %	2,4 %	1,72 %	1,87 %	2,31 %

• La 2e part de la DGE des communes atteindra 998 millions de francs en 1993 en crédits de paiement.

Selon les informations fournies à votre rapporteur spécial, les enquêtes effectuées à propos de la mise en oeuvre du régime de la seconde part en 1991 font ressortir les éléments suivants :

- en 1991, sur 23 367 opérations ayant fait l'objet d'une demande de subvention, 14 932 (soit 63,9 %) ont effectivement bénéficié d'une subvention, pour un total d'investissements subventionnés, 3,58 milliards de francs et pour un taux moyen national de subvention de 28,85 % ;

- on rappellera qu'en 1990, sur 25 727 opérations présentées, 15 942, soit 62 %, ont été subventionnées, représentant un montant d'investissements de 3,508 milliards de francs, soit un taux moyen national de subvention de 28,67 %.

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

*b) La DGE des départements*

La DGE des départements est également répartie en deux parts.

La première part (1 339 millions de francs en 1993) comprend une fraction principale répartie par le mécanisme du taux de concours (2,15 % en 1992), une fraction "voirie" proportionnelle à la longueur de la voirie et une majoration destinée aux départements à faible potentiel fiscal superficiaire et aux groupements de départements ou aux syndicats mixtes.

La deuxième part (862,4 millions de francs en 1992) comprend une fraction principale répartie par voie d'un taux de concours (10,47 % en 1992) appliquée aux dépenses d'aménagement foncier et aux subventions pour la réalisation de travaux

d'équipement rural, ainsi que deux majorations destinées notamment à tenir compte de la situation des départements à faible potentiel fiscal superficiaire.

## **2. Les réformes introduites par la loi du 6 janvier 1992**

La loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a introduit quatre modifications au dispositif de la DGE actuelle :

- l'article 116 a prévu que la répartition des crédits entre le deux parts de la DGE des communes s'effectuerait à compter de 1992 par moitié contre 60 % pour la première part (taux de concours) et 40 % pour la deuxième part (subventions d'équilibre) auparavant. Ce dispositif a entraîné le transfert de 261 millions de francs en 1992 aux communes rurales.

- l'article 115-III permet l'ouverture à titre exceptionnel du droit d'option pour la deuxième part de la DGE, aux groupements de commune compris entre 2 000 et 10 000 habitants, alors que ce droit ne pouvait être exercé que lors du renouvellement des conseils municipaux.

- l'article 129 a permis l'augmentation de 10 % à 20 % du montant de la quote-part réservée aux commune des TOM et de Mayotte. Le surcroît de crédits pour les collectivités concernées est d'environ 2,6 millions de francs en 1992.

- Enfin, l'article 115-III étend aux communes éligibles à la DSU ou au fonds de solidarité de la région d'Ile-de-France la majoration du taux de concours de la première part initialement prévu pour les communes à faible potentiel fiscal et à effort fiscal important.

### **C. LES AMENDES DE POLICE**

Le montant de ce concours est estimé, pour 1993, à un milliard de francs contre 950 millions de francs en 1992, soit une hausse prévue de 5,26 % par rapport à l'année précédente.

## **III - LES CONCOURS SPECIFIQUES**

Les concours spécifiques qui, pour un montant de 8,5 milliards de francs ne représentent que 3,3 % des concours aux collectivités locales, regroupent à la fois divers crédits d'intervention ministériels non globalisés et les dépenses de certains comptes spéciaux du Trésor.

### **A. LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT**

Les subventions de fonctionnement des différents ministères augmentent de 3,15 % en 1993 pour atteindre, au total, 3,9 milliards de francs, soit un taux proche de l'évolution du montant de l'ensemble des charges du budget général.

**PL.F 1993 - Subventions spécifiques de fonctionnement**

(millions de francs)

	<b>Loi de finances pour 1992</b>	<b>Projet de loi de finances pour 1993</b>	<b>Evolution en %</b>
Agriculture et forêt	931	981	5,37
Culture et communication	628	684	8,92
Départements et territoires d'outre-mer	219	194	- 11,42
Economie, finances et budget	18	18	0,00
Education nationale	49	43	- 12,24
Equipement et logement	8	9	12,50
Commerce et artisanat	5	5	0,00
Environnement	9	9	0,00
Intérieur	453	507	11,92
Jeunesse et sports	100	100	0,00
Justice	253	253	0,00
Affaires sociales et intégration	811	811	0,00
Transport et espace	203	195	- 3,94
Travail, emploi et formation professionnelle	180	180	3,15
<b>TOTAL.</b>	<b>3 867</b>	<b>3 989</b>	<b>3,15</b>

La plupart des subventions ont été simplement reconduites en francs courants, ce qui correspond à une rétraction de crédits en francs constants.

Certaines subventions sont en nette diminution. C'est le cas en particulier :

- des crédits de subventions aux budgets locaux des territoires d'outre-mer inscrites au titre du budget des D.O.M.-T.O.M. (- 11,42 %),

- des subventions de fonctionnement aux établissements scolaires et de formations versées par l'Éducation nationale (- 12,24 %),

- des subventions du ministère des transports et de l'espace en raison notamment de la diminution des crédits relatifs aux actions d'incitation en matière de sécurité et de circulation routière (- 3,94 %).

En tout état de cause, si l'on compare les crédits prévus dans le projet de loi de finances pour 1993 aux crédits ouverts en 1992, compte tenu des mouvements de crédits intervenus en gestion, l'augmentation des subventions spécifiques n'est plus que de 1,7 %.

Concernant le ministère de l'Intérieur, votre rapporteur a constaté la diminution des crédits affectés au chapitre 41-52 pour les subventions facultatives aux collectivités locales.

L'article 7 de la loi validée du 14 septembre 1941 (repris en ce qui concerne les communes par l'article L 235-5 du code des communes) prévoit l'attribution des subventions exceptionnelles aux départements et aux communes qui éprouvent, à la suite de circonstances anormales, des *"difficultés insurmontables pour faire face à leurs dépenses indispensables à l'aide de leurs ressources propres"*.

En 1991, la dotation prévue à cet effet s'élevait à 27 millions de francs ; celle-ci a été réduite à 22,8 millions de francs en 1992. Les crédits ont été attribués entre 7 communes en 1992, dont 10 millions de francs pour la seule commune d'Angoulême.

En 1993, les crédits diminuent à nouveau légèrement, passant de 22,8 millions de francs à 21,7 millions de francs prévus pour 1993.

Le Gouvernement estime que la montée en puissance de la dotation de solidarité urbaine et les autres mécanismes de péréquation en faveur des collectivités défavorisées permettent de fixer le montant de ces crédits en baisse, malgré les risques de tension de trésorerie pour certaines communes fortement endettées, en particulier dans les zones de montagne.

## B. LES SUBVENTIONS SPECIFIQUES D'EQUIPEMENT

Les subventions d'équipement diminuent de 9,66 % en 1993 en autorisations de programme par rapport aux crédits ouverts dans la loi de finances pour 1992.

Traditionnellement, ces crédits, en particulier les subventions pour travaux divers d'intérêt local du ministère de l'Intérieur, sont présentées en projet de loi de finances à des niveaux inférieurs à ceux résultant du budget voté de l'année précédente.

### PL.F 1993 - Subventions spécifiques d'équipement

(en millions de francs)

	L.F 1992 crédits ouverts	PL.F 1993	Evolution en %
Agriculture	351	353	0,57
Culture	1 044	1 135	8,72
Dom-Tom	217	205	- 5,53
Education nationale	32	33	3,13
Equipement	1 065	674	- 36,71
Ville et aménagement du territoire	85	100	17,65
Commerce	14	11	- 21,43
Environnement	246	255	3,66
Intérieur	208	19	- 90,87
Jeunesse et sports	39	12	- 69,23
Affaires sociales	7	4	- 42,86
Tourisme	34	33	- 2,94
Transports et espace	550	682	24,00
<b>TOTAL</b>	<b>3 892</b>	<b>3 516</b>	<b>- 9,66</b>

### **C. LES COMPTES SPECIFIQUES DU TRESOR**

Les trois comptes spécifiques qui comprennent des crédits relatifs aux collectivités locales, présentent une diminution de 3,31 % en moyenne de leurs concours en raison de la diminution des concours du Fonds Forestier National.

• Le Fonds national pour le développement des adductions d'eau (FNDAE compte 902-00), retrace l'octroi de subventions, et subsidiairement de prêts, aux collectivités locales qui réalisent des travaux d'adduction d'eau potable et d'assainissement dans les communes rurales. Leur montant est de 870 millions de francs en 1993.

• Le Fonds forestier national (compte 902-01), alimenté par la taxe sur les produits d'exploitation forestière et de scierie et par la taxe sur les papiers et cartons qui retrace l'octroi de subventions, de primes et de prêts pour la reconstitution, la conservation et la mise en valeur de la forêt française, connaît une baisse de son montant du fait de la diminution du produit de la taxe forestière. Les crédits aux collectivités locales présentent 275 millions de francs en 1992 et 230 millions de francs en 1993.

• Le Fonds national des haras et des activités hippiques (compte 902-19) retrace l'utilisation des ressources affectées à l'élevage des chevaux, alimenté notamment par un prélèvement sur les sommes engagées au P.M.U. Il compte 16,6 millions de francs en 1993 affectés aux collectivités locales, en subvention pour le développement des activités hippiques.

### **IV - LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPETENCE**

L'ensemble des crédits transférés aux collectivités dans le cadre de la compensation financière des transferts de compétence intervenue dans les lois de décentralisation représente le quart des concours financiers de l'Etat, soit 64,1 milliards de francs en 1993, en hausse de 6,8 % par rapport à l'année dernière.

## **A. LA FISCALITE TRANSFEREE**

La loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions et l'Etat a posé le principe (article 95) que le financement des accroissements des charges résultant des transferts de compétence est assurée pour partie par le transfert d'impôts d'Etat et pour le solde, par les attributions de la dotation générale de décentralisation (DGD).

La fiscalité transférée au titre de la compensation financière des transferts de compétence augmenterait de 5,49 % en 1993, pour atteindre 41,8 milliards de francs.

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

La conjoncture économique tend à peser à la baisse sur les recettes des impôts transférés aux départements et aux régions pour l'exercice des compétences transférées, en particulier les recettes départementales liées aux droits d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière relatives aux mutations d'immeubles.

Le tableau ci-après fait apparaître l'évolution croissante du décalage entre les prévisions budgétaires et les produits réellement perçus par les collectivités locales.

**Fiscalité transférée aux départements et aux régions**

(en milliards de francs)

	Prévision L.F. 1991	Réalisation 1991	Evolution	Prévision L.F. 1992	Prévisions révisées 1992	Evolution
<b>Carte grise</b>	5,734	5,659	- 1,31 %	6,411	6,29	- 1,89 %
<b>Vignette</b>	12,364	12,19	- 1,41 %	12,917	12,7	- 1,68 %
<b>Droits de mutation</b>	20,692	19,924	3,71 %	22,954	20,71	- 9,78 %
<b>Total</b>	<b>38,79</b>	<b>37,773</b>	<b>- 2,62 %</b>	<b>42,282</b>	<b>39,7</b>	<b>- 6,11 %</b>

**B. LA DOTATION GENERALE DE DECENTRALISATION**

• Les crédits de la dotation générale de décentralisation s'établiraient, en 1993, à 14,039 milliards de francs, contre 13,525 milliards en 1992, soit une augmentation de 3,8 %.

Celle-ci est due aux ajustements et régularisations dont fait l'objet la D.G.D., après indexation au même niveau que la D.G.F. de l'année.

L'actualisation s'effectue bien initialement au taux de 4,33 % : la D.G.D., en vertu de l'article 98 de la loi du 7 janvier 1983, évolue en effet chaque année comme la dotation globale de fonctionnement.

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

- La contrepartie de la prise en charge des frais de fonctionnement (en personnel) des préfectures implique un prélèvement net de 430 millions de francs, solde des prises en charge prévues pour 1993 (prélèvement de 80,6 millions de francs) et de la régularisation au titre de l'exercice 1992 (abondement de 38 millions de francs).

- Par ailleurs, la contrepartie de la prise en charge des services extérieurs de l'Etat, qui obéit aux mécanismes de la loi du

11 octobre 1985, résultat de la partition des directions départementales des affaires sanitaires et sociales, de l'administration préfectorale des départements d'outre-mer et des délégations à la formation professionnelle, occasionne de multiples régularisations positives et négatives qui, au total, se traduisent par un abondement de 8,5 millions de francs sur la dotation générale de décentralisation.

En outre, la compensation financière versée au titre de la mise à disposition d'agents des directions départementales de l'équipement et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt entraîne, à la suite des opérations positives et négatives d'ajustement, un prélèvement de 14,6 millions de francs sur la D.G.D.

• La D.G.D. fait, en outre, l'objet de deux opérations nouvelles en 1993 :

- tout d'abord le transfert aux départements et aux communes des crédits correspondant aux compétences transférées au titre des bibliothèques départementales de prêts et des bibliothèques municipales à vocation régionale pour un montant supplémentaire de 43,4 millions de francs.

Ce montant est inférieur à celui prévu lors de la discussion de la loi du 13 juillet 1992.

- Par ailleurs, 126,5 millions de francs sont prélevés sur la D.G.D. pour abonder la création de la D.G.D. relative à la région de Corse qui s'élèvera, au total, en 1993, à 1,06 milliard de francs compte tenu du montant des crédits transférés par les autres ministères.

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

Le montant total de ces paiements n'est pas, en effet, égal au montant des crédits figurant dans le projet de budget, mais comprend en outre les sommes reversées par certains départements, dits "surfiscalisés", au titre de l'écrêtement.

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

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

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

L'inscription au budget d'une provision d'un milliard de francs permet de résoudre en grande partie ces difficultés sans frais pour l'Etat.

### **C. LA COMPENSATION DES CHARGES D'ÉQUIPEMENT SCOLAIRE**

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

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

Ces deux dotations évoluent, en autorisations de programme, comme la formation brute de capital fixe des administrations publiques, soit + 4,33 % en 1993.

En 1993, la DRES s'élèvera à 2,81 milliards de francs en autorisations de programme et à 2,71 milliards de francs en crédits de paiement, la DDEC se montant, pour sa part, à 1,39 milliard de francs en autorisations de programme et à 1,34 milliard de francs en crédits de paiement.

## **V - LES COMPENSATIONS AU TITRE DES ALLEGEMENTS D'IMPOTS LOCAUX**

Globalement, les divers crédits versés par l'Etat au titre de la prise en charge des impôts locaux, représenteront 56,7 milliards de francs en 1993 en hausse de 11,1 % par rapport à 1992. Il s'agit du poste des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales qui augmente le plus vite en 1993, confirmant ainsi le fait que l'Etat, qui a assumé en 1992 environ 20,9 % du produit voté par les collectivités locales, est bien "le premier contribuable local".

### **A. LES DEGREVEMENTS D'IMPOTS LOCAUX**

Les dégrèvements d'impôts locaux, pris en charge directement par l'Etat au chapitre 15-01 du budget des charges communes, augmenteraient de 15,65 % pour s'élever à 24,1 milliards de francs en 1993.

La progression de 15,65 % apparaît relativement importante compte tenu notamment de la réforme introduite dans la loi de finances pour 1992 consistant à transformer les dégrèvements complets de taxe d'habitation accordés aux contribuables veufs, âgés ou handicapés et de condition modeste en exonération compensée pour les collectivités locales concernées en fonction des taux de taxe d'habitation votés en 1991.

Les trois postes principaux de dépenses fiscales intégrés au titre des dégrèvements dans le chapitre 15-01 du budget des charges communes, qui ne donnent pas lieu au demeurant à une ventilation précise dans les documents budgétaires, sont les suivants :

- Au titre du foncier non bâti, le dégrèvement de 70 % de la part départementale et de la part régionale de l'impôt, sur les terrains classés dans la catégorie des prés, prairies, herbages et pâturages : il a représenté un coût de 480 millions de francs en 1992. Ce dégrèvement est reconduit en 1993 uniquement pour ce qui concerne la part départementale, l'exonération de la part régionale du foncier non bâti devant faire l'objet d'une compensation partielle.

- Au titre de la taxe d'habitation, le dégrèvement partiel accordé aux contribuables modestes (*articles 1414 A et 1414 B du code général des impôts*) ainsi que le plafonnement du montant de la

cotisation de taxe d'habitation à 3,7 % du revenu imposable (*article 1414 C du code général des impôts*). Ce dégrèvement a entraîné une dépense fiscale de 3,9 milliards de francs en 1992.

- Au titre de la taxe professionnelle, le dégrèvement accordé dans le cadre du dispositif de plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée de l'entreprise. Celui-ci a représenté une charge de 15 milliards de francs en 1992.

## **B. SUBVENTION COMPENSATRICE DES EXONERATIONS D'IMPÔT FONCIER**

Le budget de l'Intérieur comprend deux lignes de crédit destinées à financer le versement de subventions aux collectivités locales en contrepartie des exonérations de foncier bâti accordées aux constructions nouvelles et des exonérations du foncier non bâti prévues pour les terrains reboisés.

Le montant de ces crédits inscrits en dépenses du budget de l'intérieur, passe de 2,1 milliards de francs à 1,8 milliard de francs en 1993, diminuant ainsi de 14,4 % environ.

Cette baisse sensible, déjà amorcée l'année dernière, est la conséquence des modifications introduites par la *loi de finances pour 1992*.

### **1. Les exonérations d'impôts sur constructions neuves**

*L'article 6 du décret n° 57-393 du 28 mars 1957* prévoit que l'Etat compense en partie les pertes de recettes fiscales résultant pour les communes et groupements de communes des exonérations d'impôt sur les constructions neuves. Jusqu'en 1992, cette compensation s'appliquait aussi bien aux exonérations de courte durée (deux ans) applicable à toutes les nouvelles constructions qu'aux exonérations de longue durée valables pour les logements sociaux.

*L'article 128 de la loi de finances pour 1992 a mis fin à la compensation de l'exonération de courte durée applicable aux constructions nouvelles pour les communes (1).*

La compensation ne s'applique donc plus :

- qu'à l'exonération de quinze ans pour les logements HLM et les logements à usage locatif financés à l'aide de P.L.A. ;

- ainsi qu'à l'exonération de dix ans pour les logements en accession à la propriété financés à l'aide de prêt en accession à la propriété.

Toutefois, en ce qui concerne les exonérations de courte durée, leur régime a été revu en ce qui concerne la part communale de manière à en limiter la portée financière.

Tout d'abord, *l'article 129 de la loi de finances pour 1992 a supprimé, dès 1992, l'exonération temporaire de la part communale de taxe sur le foncier non bâti pour tous les immeubles non destinés à l'habitation.*

Ensuite, s'agissant des locaux d'habitation achevés à compter du 1er janvier 1992, les communes et leurs groupements ont dorénavant la faculté de supprimer, par délibération, l'exonération de courte durée, en tenant compte, le cas échéant, des immeubles financés à l'aide de prêts aidés.

La suppression de la compensation de l'exonération de courte durée explique la baisse de 2,6 milliards de francs en 1991 à 1,8 milliard de francs en 1993 du chapitre 41-51 du budget de l'intérieur.

**Compensation pour exonérations de constructions nouvelles**

*(en millions de francs)*

	1991		1992		1993
	Crédits ouverts	Crédits consommés	Crédits ouverts	Crédits consommés	Crédits ouverts
<b>Chapitre 41-51, article 50</b>	2.600	2.748	2.100	1.778	1.798

*1. L'exonération des parts départementales et régionale de foncier bâti n'a jamais donné lieu à compensation.*

**L'économie réalisée par l'Etat à compter de 1992 est donc de 950 millions de francs : cette économie ne se répercute pas entièrement sur le budget des collectivités territoriales compte tenu de la suppression de certaines des exonérations, mais également sur les redevables du foncier bâti.**

## **2. Les exonérations pour reboisement**

**La loi de finances pour 1988 (article 16) prévoit la compensation intégrale des pertes de recettes résultant de l'exonération de taxe foncière accordée aux terrainsensemencés, plantés ou replantés en bois après le 31 décembre 1987.**

**Les crédits ouverts sont maintenus à 2 millions de francs pour 1993 alors que la consommation de crédits sur ce chapitre a été de 5,2 millions de francs en 1992.**

## **C. LA DOTATION DE COMPENSATION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE**

**La dotation de compensation de la taxe professionnelle, qui comprend à la fois une fraction indexée sur les recettes fiscales nettes de l'Etat, en diminution de 1,97 % pour 1993 et une fraction destinée à la compensation de la réduction pour embauche et investissement (REI) qui évolue en fonction de l'évolution des bases exonérées, connaît globalement une progression de 5,4 %.**

**Cette hausse substantielle est en fait entièrement due au coût de l'allégement au titre de la réduction pour embauche et investissement.**

**En effet, en dépit de la mise en oeuvre d'un abattement égal à 1 % des recettes fiscales des collectivités concernées, pour l'article 46 de la loi de finances pour 1992, le coût définitif de la REI aura été de 4,2 milliards de francs au lieu de 2,7 milliards de francs prévus en loi de finances initiale pour 1992.**

**Pour 1993 le coût de la REI a été estimé à 4,5 milliards de francs.**

#### **D. LA DOTATION DE COMPENSATION DE LA TAXE D'HABITATION ET DU FONCIER BATI**

Cette dotation, créée par *l'article 21 de la loi de finances pour 1992*, connaît une augmentation de 15,8 % de son montant dans le projet de loi de finances pour 1993 pour atteindre 7,4 milliards de francs.

Cette augmentation recouvre en fait trois phénomènes :

- l'augmentation de 1,69 % de la compensation versée au titre des exonérations complètes de taxe d'habitation des contribuables veufs, âgés ou infirmes et de condition modeste : cette fraction de la dotation passerait ainsi de 5,9 milliards de francs à 6 milliards de francs en 1993 ;

- la transformation à compter du 1er janvier 1993 du dégrèvement complet de taxe sur le foncier bâti accordé aux contribuables, répondant aux conditions mentionnées ci-dessus, en exonération compensée : la compensation est opérée sur la base des taux de foncier bâti votés par la collectivité locale en 1991. L'intégration de cette nouvelle fraction représente une majoration de 1 milliard de francs en 1993 de la dotation ;

- enfin l'intégration dans la dotation en 1993 de la compensation versée au titre de la suppression de la part régionale du foncier non bâti sur les terrains agricoles.

Cette compensation prévue par l'article 8 du projet de loi de finances pour 1993 est affectée d'un "ticket modérateur" égal à 1 % des recettes fiscales nettes de la collectivité locale. Le montant estimé de cette nouvelle composante de la dotation est de 426 millions de francs.

## CHAPITRE III

### L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET LES AUTRES CREDITS RELATIFS AUX COLLECTIVITES LOCALES AU BUDGET DE L'INTERIEUR

Le montant des crédits relatifs aux collectivités locales, inscrits en dépenses au budget de l'Intérieur s'élève au total à **33,15 milliards de francs**, en dépenses ordinaires et crédits de paiement, dans le projet de budget pour 1993 en hausse de **4,5 %** par rapport à l'année dernière.

Ces crédits, qui représentent **45 %** du budget de l'Intérieur, se divisent en trois actions assez différentes par leur nature et inégales par leur montant :

- les crédits de fonctionnement et d'équipement des préfectures (action *administration territoriale*) avoisinent **5,36 milliards de francs**.

- l'action dévolue aux *cultes d'Alsace-Lorraine* (action 03), d'un montant de **203 millions de francs**, est marginale et se réduit d'année en année.

- l'action "*collectivités locales*" (action 06) regroupe diverses dépenses de transfert de l'Etat vers les collectivités locales, à hauteur de **27,6 milliards de francs**, où prédominent la dotation générale de décentralisation et la dotation globale d'équipement qui constituent à elles deux, les trois-quarts des crédits de l'action (**72 %**). Les principaux éléments de cette action ont déjà été examinés dans le chapitre précédent.

**PL.F - Budget de l'Intérieur (Décentralisation)  
Dépenses ordinaires et crédits de paiement**

(En millions de francs)

	Budget voté de 1992	PL.F 1993	Evolution
. Administration territoriale	5.286,39	5.363,52	1,46 %
. Cultes d'Alsace-Lorraine	196,40	202,98	3,35 %
. Collectivités locales	26.103,61	27.578,60	5,65 %
<b>Total</b>	<b>31.586,40</b>	<b>33.145,25</b>	<b>4,94 %</b>

Le présent chapitre est donc consacré plus particulièrement à l'action "administration territoriale" qui constitue, en quelque sorte, le budget des préfetures. (I)

Il rappellera par ailleurs l'évolution des autres crédits relatifs aux collectivités locales inscrites en dépenses du budget de l'Intérieur (II).

## **I - L'ADMINISTRATION TERRITORIALE**

• L'action "administration territoriale" recouvre les crédits destinés à la rémunération des personnels du cadre national des préfetures ainsi que les moyens de fonctionnement et d'équipement des préfetures et sous-préfetures.

Globalement, le montant des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1993 au titre de cette action devrait atteindre **5,363 milliards de francs**, soit une progression de **1,46 %** par rapport au budget voté de 1991.

Cette évolution résulte des mouvements suivants : les dépenses ordinaires passent de **5,1 milliards de francs** en 1991 à **5,2 milliards** en 1992 et progressent donc de **1,47 %**.

Les dépenses en capital demeurent stables à **173,5 millions de francs** par rapport à l'année dernière, faisant suite à la contraction de **27 %** en autorisations de programme constatée en 1992.

En revanche, les crédits de paiement augmentent très légèrement, de 1,17 %.

• Cette évolution des crédits peut paraître insuffisante compte tenu de la diversification croissante des activités des préfectures et des sous-préfectures au cours des dernières années.

Mobilisées en faveur de l'amélioration de la situation de l'emploi, sollicitées de manière croissante pour assurer la protection de l'environnement, les préfectures doivent faire face à des charges nouvelles que l'actuel projet de budget ne semble pas combler.

Il est vrai, en revanche, que le ministère de l'Intérieur a engagé, sur la période 1990-1995, un plan de modernisation des préfectures.

Celui-ci a pour objet, tout d'abord, de fixer des cadres pluri-annuels en matière d'informatique et de transmissions (schéma directeur) ainsi que dans le domaine de l'action sociale (plans triennaux).

Il prévoit, par ailleurs, la globalisation des crédits de fonctionnement des préfectures. Celle-ci est mise en oeuvre depuis 1991.

Enfin, le plan de modernisation vise, par un effort plus marqué de péréquation, à réduire les disparités entre les préfectures, du point de vue du niveau des effectifs, du régime indemnitaire et de la situation immobilière.

**P.L.F. 1993 - Intérieur : action "administration territoriale"**

(millions de francs)

	<b>Crédits votés pour 1992</b>	<b>Crédits demandés pour 1993</b>	<b>Evolution en %</b>
<b>Dépenses ordinaires</b>			
Titre III : moyens des services .....	5 114,89	5 190,02	1,47
Titre IV : interventions publiques ..	0	0	
<b>Total dépenses ordinaires .....</b>	<b>5 114,89</b>	<b>5 190,02</b>	<b>1,47</b>
<b>Dépenses en capital</b>			
Titre V : investissements de l'Etat ..	171,50	173,50	1,17
Titre VI : subventions d'investissement	0	0	
<b>Total dépenses en capital .....</b>	<b>171,50</b>	<b>173,50</b>	<b>1,17</b>
<b>Total D.O. + C.P. ....</b>	<b>5 286,39</b>	<b>5 363,52</b>	<b>1,46</b>
<b>Autorisations de programme</b>			
Titre V .....	173,50	173,50	
Titre VI .....	0	0	
<b>Total autorisations de programme</b>	<b>173,50</b>	<b>173,50</b>	

**A. LES DEPENSES DE PERSONNEL.**

On examinera l'évolution des effectifs des préfectures (A)  
avant de présenter les mesures indemnitaires prévues pour 1993 (B)

**1. L'évolution des effectifs**

*a) Le mécanisme du droit d'option*

• En application de la loi du 2 mars 1982, les services des préfectures ont fait l'objet de conventions de partage.

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

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

Ces mécanismes sont, financièrement, totalement neutres, puisque des ajustements corrélatifs sont opérés sur la dotation générale de décentralisation au titre de l'action "collectivités locales" du ministère de l'Intérieur.

• En 1993, la loi du 11 octobre 1985 précitée devrait se traduire par 384 créations d'emplois dans la fonction publique d'État au titre du droit d'option (coût net sur la DGD : 60 millions de francs).

En outre, 3 créations d'emplois et 10 suppressions d'emplois sont inscrits au titre des vacances prévisibles (coût net : 1,1 million de francs).

• Toutefois, au total, compte tenu des régularisations sur l'exercice 1991 (241 emplois supprimés) et de l'exercice du droit d'option dans les secrétariats généraux pour les affaires régionales (S.G.A.R.), il apparaîtrait une création nette de 138 emplois au sein de la fonction publique d'État.

#### *b) Les autres facteurs d'évolution des effectifs*

Le projet de budget pour 1993 prévoit trois catégories de mesures nouvelles concernant les préfectures :

• Tout d'abord, est prévu le rattachement, au sens budgétaire, de 1.423 emplois relevant actuellement du cadre des préfectures, aux services techniques du ministère de l'Intérieur. Cette

mesure conduit à un transfert de 141 millions de francs sur l'action "services communs" du budget de l'Intérieur.

• Par ailleurs, le projet de budget pour 1993 supprime 150 emplois d'agents administratifs d'administration territoriale au titre des mesures d'économies, pour un montant de 14,6 millions de francs.

Toutefois, il est prévu, en contrepartie, la création de 16 emplois d'attachés qui seront affectés dans les directions départementales de la police ainsi que 100 emplois d'agents et de secrétaires administratifs pour la prise en charge des tâches et missions non prioritaires de la police. Cette mesure aboutit à l'inscription de 13,7 millions de francs en mesures nouvelles.

En définitive, l'action "administration territoriale" devrait donc connaître une réduction d'effectif inférieure à celle prévue dans les normes de préparation du budget 1993.

### *c) Le bilan des effectifs*

#### • Bilan général

Depuis 1988, année pour laquelle on dénombrait 20.203 fonctionnaires titulaires dans les services de préfectures, l'effectif a augmenté de 26,3 % pour s'établir à 25.523 agents en 1993.

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

Le projet de loi de finances pour 1993 prévoit, afin d'améliorer le taux d'encadrement du personnel préfectoral, la transformation de 338 emplois de catégorie C en 278 emplois de catégorie B et 60 emplois de catégorie A.

**Personnels titulaires de prefecture  
Evolution des effectifs budgétaires**

Statut	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Catégorie A	4 053	3 912	3 762	3 575	3 457	3 355	3 342	3 418	3 500
Catégorie B	4 237	4 177	4 043	3 796	3 764	3 753	3 846	4 285	4 608
Catégorie C	8 795	8 742	9 372	10 091	11 022	12 368	15 832	17 102	17 415
Catégorie D	951	1 102	2 033	2 561	3 319	3 432			
<b>Total titulaires</b>	<b>18.036</b>	<b>17.933</b>	<b>19.252</b>	<b>20.203</b>	<b>21.927</b>	<b>23.426</b>	<b>23.987</b>	<b>26.570</b>	<b>25.523</b>

• **Le corps préfectoral**

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

**Effectif budgétaire et réel des préfets et sous-préfets  
en métropole au 1er janvier**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
<b>Préfets</b>						
- effectifs budgétaires	129	129	129	129	129	129
- effectifs réels	151	158	158	156	157	160
<b>Sous-préfets</b>						
- effectifs budgétaires	465	465	464	464	464	464
- effectifs réels	438	442	427	438	437	454

En ce qui concerne le corps des sous-préfets, malgré une remontée du nombre des postes budgétaires territoriaux prévu pour 1993 (454), il subsiste une discordance avec le nombre fonctionnel de postes à pourvoir (497). Cette différence se traduit par la vacance de certains postes territoriaux de sous-préfets.

On rappellera que 37 postes budgétaires de sous-préfets ont été supprimés depuis 1983.

## **2. Les mesures indemnitaires**

Outre l'évolution des effectifs, les dépenses de personnel sont également concernées par diverses mesures de revalorisation indemnitaire qui s'inscrivent dans le cadre des objectifs du plan de modernisation des préfectures :

- la quatrième tranche d'application du protocole sur la rénovation de la grille de la fonction publique territoriale (protocole "Durafour") occasionne une mesure nouvelle de 9,69 millions de francs,

- la mesure de "repyramidage", c'est-à-dire de transformation des 338 emplois de catégorie C en agents de catégorie B ou A, nécessite l'inscription de 13 millions de francs de mesures nouvelles,

- enfin, la revalorisation de diverses indemnités et notamment des compléments de rémunération des personnels du cadre national des préfectures est prévu pour un montant total de 23,5 millions de francs de mesures nouvelles en 1993.

## **B. LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'EQUIPEMENT**

### **1. Les crédits de fonctionnement**

• Depuis la loi du 11 octobre 1985, une enveloppe globale de crédits de fonctionnement courants est déléguée aux préfets qui en déterminent l'emploi.

Les crédits de fonctionnement courants des préfectures qui atteignaient 1,5 milliard de francs en 1992, en baisse de - 2,5 % par rapport à 1991, font l'objet, cette année, d'une revalorisation de 1,1 %, avant transfert, à l'action "police nationale", de 21,18 millions de francs correspondant à la participation de l'Etat aux services communs d'intérêt local de la préfecture de police de Paris.

Au total, les crédits de fonctionnement s'élèveront donc à 1,49 milliard de francs pour 1993.

• **Les moyens de fonctionnement en informatique** passent à 221 millions de francs en 1993, soit une augmentation de 3,8 % destinée à financer le système de gestion informatisée des étrangers et le fichier national des cartes grises.

Depuis le schéma directeur de l'informatique du ministère de l'Intérieur de 1989, les crédits informatiques sont destinés à la mise en place de fichiers informatiques en matière de :

- délivrance des cartes grises : l'ensemble des préfectures (contre 38 en 1992) devrait être raccordé à de fichier en 1993,

- gestion du permis à points : ce fichier a été mis en place en priorité dans toutes les préfectures au cours de l'été 1992,

- la gestion des fichiers des étrangers : le dispositif concerne 7 préfectures en 1992 seulement. Il est envisagé de généraliser ce dispositif en 1993.

## **2. Les crédits d'équipement**

Ces crédits sont destinés aux **gros travaux de bâtiment** afin d'améliorer l'accueil du public, la "désimbrication" des locaux de l'Etat et des collectivités locales et de renforcer la sécurité.

S'agissant des dépenses d'équipement des préfectures, les autorisations de programme qui avaient diminué de 27,12 % en 1992, sont maintenues en francs courants pour 1993 pour un montant de 173,5 millions de francs. Ce maintien en francs courants ne témoigne pas d'un effort particulier de l'Etat.

Toutefois, en ce qui concerne les crédits de paiement, une légère augmentation (+ 1,17 %) est enregistrée.

## **II . LES AUTRES CREDITS RELATIFS AUX COLLECTIVITES LOCALES**

### **A. LES CRÉDITS DE L'ACTION "CULTES D'ALSACE-LORRAINE"**

Le montant de cette action passe de 196,4 millions de francs en 1992, à 203 millions de francs en 1993 en dépenses ordinaires et crédits de paiement.

La suppression de 29 emplois vacants de vicaires du culte catholique, qui entraîne une économie de 2,7 millions de francs, finance la progression des dépenses de fonctionnement, correspondant à l'effet des revalorisations des rémunérations publiques, prévu pour 1993, ainsi que de l'indemnité de binage.

S'agissant des dépenses en capital, le montant des crédits de paiement est maintenu à 900 000 francs pour la poursuite de la restauration du palais épiscopal de Metz et du grand séminaire de Strasbourg.

### **B. L'ACTION "COLLECTIVITÉS LOCALES"**

Les crédits de l'action 06 "collectivités locales" passent de 26,10 milliards de francs en 1992 à 27,58 milliards de francs en 1993, soit une augmentation de 5,65 %.

**P.L.F. 1993 - Action "collectivités locales"**

(millions de francs)

	1992	1993	évolution
<b>Dépenses ordinaires</b>			
. Moyens des services (titre III)	6	7	13,24%
. Interventions publiques (titre IV)	16.650	17.927	7,67%
dont :			
. D.G.D.	13.525	14.039	- + 3,8 %
. Exonérations de foncier bâti	2.102	1.800	- 14,37%
<b>Dépenses en capital (C.P.)</b>			
. Equipement et études (titre V)	0,75	0	
. Intervention (titre VI)			
. dont D.G.F. (1)	5.432,7	5.582,4	+ 2,75 %
. D.R.E.S. (2)	2.584,9	2.706,8	+ 4,72 %
. D.D.E.C. (3)	1.278,7	1.339,1	+ 4,72 %
<b>TOTAL D.O. + C.P.</b>	<b>26.103,61</b>	<b>27.578,76</b>	<b>5,65 %</b>

(1) Dotation Globale d'Équipement

(2) Dotation Régionale d'Équipement Scolaire

(3) Dotation Départementale d'Équipement des Collèges

## 1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires de l'action "collectivités locales" sont pour l'essentiel de dépenses de transfert relevant du titre IV.

Les dépenses d'intervention s'analysent comme suit :

- La dotation générale de décentralisation (D.G.D.) d'un montant de 14 milliards de francs en 1993 est indexée sur la D.G.F., avant ajustements divers, comme on l'a vu ci-dessus.

- Les subventions obligatoires inscrites au bleu de l'Intérieur (chapitre 41-51) sont les subventions inscrites en compensation de certaines exonérations prévues par la loi au titre des taxes foncières.

- La compensation accordée en contrepartie des exonérations de foncier bâti, visant à encourager la construction immobilière, est réduite de 362 millions de francs par rapport aux crédits inscrits en 1992.

- L'exonération du foncier non bâti prévue pour développer le reboisement (article 95 B du C.G.I.) donne lieu à

l'inscription d'un crédit de 2 millions de francs, stable par rapport à l'année précédente.

- Les subventions facultatives de fonctionnement destinées en particulier aux communes connaissant des difficultés de trésorerie (chapitre 41-52) enregistrent une diminution de 5 % avec un montant de 21,7 millions de francs pour 1992 (contre 22,8 millions de francs en 1991).

## 2. Les dépenses en capital

- La dotation globale d'équipement (D.G.E.) est indexée en autorisations de programme sur la progression prévue pour 1993 des investissements des administrations publiques (+ 4,9 %). En crédits de paiements, la D.G.E. passe de 5,4 milliards de francs en 1992 à 5,6 milliards de francs en 1993.

- Instaurée dans le cadre de la compensation financière des transferts de compétence de l'Etat aux collectivités locales en matière scolaire, la dotation régionale d'équipement scolaire (D.R.E.S.) et la dotation départementale d'équipement de collèges (D.D.E.C.) évoluent chaque année, en autorisations de programme, comme la D.G.E., c'est-à-dire comme le niveau prévisionnel de la F.B.C.F. des administrations publiques (+ 4,9 %).

En crédits de paiement, la D.R.E.S. s'élèverait à 2,706 milliards de francs (+ 4,72 %) et la D.D.E.C. à 1,34 milliards de francs (+ 4,72 %).

- De manière analogue aux lois de finances antérieures, le niveau des crédits de paiement au titre des travaux divers d'intérêt local (chapitre 67-51) est fixé dans le projet de loi de finances à 15 millions de francs (137,7 millions de francs de crédits votés en 1992).

## ANNEXE I

### AUDITION DE M. Jean-Pierre SUEUR, SECRETAIRE D'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES

Réunie le jeudi 5 novembre 1992 sous la présidence de M. Christian Poncelet, la Commission a procédé à l'audition de MM. Paul Quilès, ministre de l'Intérieur et Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales sur le projet de budget de leur département ministériel pour 1993.

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat chargé des collectivités territoriales, a présenté les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales qui, pour un montant total de 658 milliards de francs, augmentent de 6,2 % soit un taux supérieur à l'inflation prévue et à la progression des dépenses du budget général.

Il a souligné qu'aucune modification de fond n'affectait ces concours financiers en 1993 conformément à l'engagement pris par le Premier ministre.

S'interrogeant sur le point de savoir si cette "pause" devait aller jusqu'au "silence législatif", il a remarqué qu'elle allait de pair avec "la montée en puissance" des mécanismes de solidarité mis en place les années précédentes.

Il a rappelé que la dotation de solidarité urbaine atteindrait 1 milliard de francs en 1993 et que la dotation de développement rural serait d'un montant de 600 millions de francs l'année prochaine, conformément au plafond prévu dans la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

Il a indiqué que l'année 1993 verrait la création d'une dotation "élu local" d'un montant de 250 millions de francs destinée à participer aux dépenses des petites communes en matière d'indemnisation des élus.

Il a, enfin, souligné que diverses mesures entreraient en oeuvre, en faveur du monde rural, en 1993, notamment le "rééquilibrage" des deux parts de la dotation globale d'équipement ainsi que la majoration de la dotation de compensation de la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) qui permettrait d'augmenter de 9,5 % l'attribution de D.G.F. de 8.000 communes de moins de 1.000 habitants.

**M. Jacques Mossion, rapporteur spécial, a souhaité l'élaboration d'un mode d'emploi simplifié de calcul de la D.G.F. Il s'est interrogé sur :**

**- la prolongation du dispositif de lissage des mouvements de population consécutifs au recensement ;**

**- l'évolution des attributions de D.G.F. des nouvelles communautés de communes ;**

**- le bilan du développement de la coopération intercommunale ;**

**- les conséquences de la majoration de la dotation de compensation de D.G.F. des communes rurales prévue pour 1993 ;**

**- la répartition de la dotation de développement rural ;**

**- les modalités de la régularisation de la D.G.F. prévue au titre de l'article 80 du projet de loi de finances pour 1993.**

**M. Alain Lambert s'est interrogé sur la création "de contrats de villes moyennes" permettant de développer ces communes dans le cadre de "bassins de vie".**

**M. Paul Girod a rappelé que le comité des finances locales avait adopté une délibération nuancée sur le recours au critère du potentiel fiscal pour le calcul de la dotation "élu local".**

**M. Robert Vizet s'est inquiété du niveau élevé des taux d'intérêt réels pour les investissements des collectivités locales. Il a, par ailleurs, contesté les ponctions opérées sur les fonds de réserve de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (C.N.R.A.C.L.).**

**M. Jean-Pierre Masseret s'est enquis de la date de versement des attributions du fonds national d'aide aux départements prévu dans le cadre des dispositions relatives à la taxe départementale sur le revenu. Il s'est interrogé sur l'absence, dans le projet de loi de finances pour 1993, du barème de fiscalisation des indemnités des élus locaux.**

**M. François Trucy s'est interrogé sur la prise en compte des opérations de "lease-back" pour le calcul de la taxe professionnelle, le problème du refinancement des caisses de crédit municipal, la prise en compte des logements universitaires pour le calcul de la dotation de solidarité urbaine et la réforme de la strate des communes de plus de 200.000 habitants pour le calcul du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.**

**M. Philippe Adnot** a constaté que l'abondement complémentaire de la dotation de développement rural était financé par les collectivités locales en raison de l'absence de régularisation de la D.G.F. en 1992. Il s'est interrogé sur l'avenir du financement de la dotation de développement rural après 1993 et sur le produit fiscal attendu par l'État au titre de la fiscalisation des indemnités des élus locaux.

**M. Michel Sergent** s'est interrogé sur les contrats de Plan et le report de la date de remise des travaux d'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale.

En réponse aux intervenants, **M. Jean-Pierre Suour** a indiqué :

- que le dispositif de lissage des effets du recensement, introduit par le Sénat, lui paraissait satisfaisant ;

- que six communautés de communes avaient été créées à ce jour et que plusieurs dizaines de projets étaient en préparation ;

- que l'année de la création de la communauté de communes, la D.G.F. était fixée de manière forfaitaire à partir de la moyenne du coefficient d'intégration fiscale des districts ;

- que la signature de contrats de villes moyennes ou de contrats de pays ruraux n'était pas exclue mais dépendait des décisions des régions ;

- que le prélèvement opéré sur le régime de surcompensation de la C.N.R.A.C.L. s'expliquait par une "logique de solidarité" ;

- que le Gouvernement n'était pas hostile à un amendement prévoyant la création de communautés de communes en milieu urbain ;

- que le Gouvernement était ouvert à des amendements relatifs à l'incidence des opérations de "lease-back" sur le calcul de la taxe professionnelle ;

- qu'un décret permettrait de prendre en compte les logements universitaires dans le critère du logement social dès lors qu'il s'agirait de logements aidés ;

- que le Gouvernement n'était pas hostile à un report de la date de présentation des travaux des commissions départementales de coopération intercommunale.

**Réunie le mercredi 18 novembre 1992, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des finances a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de l'Intérieur (Administration territoriale, Collectivités locales et décentralisation).**