

N° 77

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1995.

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 1996, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 25

INTÉRIEUR, RÉFORME DE L'ÉTAT, DÉCENTRALISATION ET CITOYENNETÉ :

• DÉCENTRALISATION

Rapporteur spécial : M. Michel MERCIER

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2222, 2270 à 2275 et T.A. 413.

Sénat : 76 (1995-1996).

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
 PREMIÈRE PARTIE L'ANALYSE DE L'EFFORT FINANCIER DE L'ETAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 1996	
I. LES DOTATIONS SOUS ENVELOPPE (LE PACTE DE STABILITÉ DES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES)	15
A. LE CADRAGE D'ENSEMBLE	15
B. LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT (PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES DE L'ÉTAT)	18
1. Textes de référence et mode de calcul.....	18
2. Calcul du montant prévisionnel de la DGF de l'exercice 1996 à structure constante (Pacte de stabilité).....	19
3. Mesure nouvelle au titre de la compensation aux communes de l'abandon de la franchise postale.....	20
4. Le bilan de la réforme de la dotation globale de fonctionnement en 1994 et 1995.....	20
C. LA DOTATION SPÉCIALE INSTITUTEURS (PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES DE L'ETAT)	22
D. LA SUBVENTION DE L'ETAT AU FONDS NATIONAL DE PÉRÉQUATION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE (PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES DE L'ÉTAT)	23
E. LA MAJORATION DU FONDS NATIONAL DE PÉRÉQUATION (PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES DE L'ÉTAT)	24
F. LA DOTATION "ÉLU LOCAL" (PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES DE L'ÉTAT)	26

G. LA DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT (CHAPITRES 67-52 ET 67-53 DU BUDGET DE L'INTÉRIEUR, REFORME DE L'ETAT, DÉCENTRALISATION ET CITOYENNETÉ).....	27
1. Le calcul de la dotation globale d'équipement des communes pour les collectivités restant éligibles à compter du 1er janvier 1996 (compte tenu du texte du gouvernement).....	28
2. L'apurement des opérations d'investissement de la première part de la DGE au titre du dernier trimestre de 1995.....	30
H. LA DOTATION GENERALE DE DÉCENTRALISATION (CHAPITRE 41-56 du BUDGET DE L'INTÉRIEUR, REFORME DE L'ETAT, DÉCENTRALISATION et CITOYENNETÉ).....	33
I. LA DOTATION GENERALE DE DECENTRALISATION DE LA COLLECTIVITE TERRITORIALE DE CORSE (CHAPITRE 41-57 DU BUDGET DE L'INTERIEUR, REFORME DE L'ETAT, DECENTRALISATION ET CITOYENNETE).....	36
J. LA DOTATION GENERALE DE DECENTRALISATION "FORMATION PROFESSIONNELLE" (CHAPITRE 43-06 DU BUDGET DU TRAVAIL, DIALOGUE SOCIAL ET PARTICIPATION).....	37
K. LA DOTATION REGIONALE D'EQUIPEMENT SCOLAIRE (DRES) ET LA DOTATION DEPARTEMENTALE D'EQUIPEMENT DES COLLEGES (DDEC) (CHAPITRES 67-56 ET 67-57 DU BUDGET DE L'INTERIEUR, REFORME DE L'ETAT, DECENTRALISATION ET CITOYENNETE).....	37
L. LA DOTATION DE COMPENSATION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE (HORS REI) (PRELEVEMENT SUR RECETTES DE L'ETAT).....	38
II. LES DOTATIONS HORS ENVELOPPE	40
A. LE FONDS DE COMPENSATION POUR LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE (PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES DE L'ETAT).....	40
B. LE PRODUIT DES AMENDES DE POLICE RELATIVES À LA CIRCULATION ROUTIÈRE (PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES DE L'ETAT).....	40
C. LES SUBVENTIONS ET COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR.....	41
D. LES COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS ET DE DÉGRÈVEMENTS LÉGISLATIFS.....	41
1. La réduction pour embauche et investissement (PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES DE L'ETAT).....	41

2. La contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties (CHAPITRE 41-51 DU BUDGET DE L'INTÉRIEUR, REFORME DE L'ETAT, DÉCENTRALISATION ET CITOYENNETÉ).....	42
3. La compensation des exonérations relatives à la fiscalité locale (PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES DE L'ETAT).....	44
4. La compensation de divers dégrèvements législatifs (CHAPITRE 15-01 DU BUDGET DES CHARGES COMMUNES).....	44
III. LA FISCALITÉ TRANSFÉRÉE.....	46
DEUXIEME PARTIE LES BUDGETS LOCAUX ET LA FISCALITE LOCALE	
I. EVOLUTION ET STRUCTURES DES BUDGETS LOCAUX.....	49
A. LES GRANDES TENDANCES OBSERVABLES EN 1995 SELON LE CREDIT LOCAL DE FRANCE.....	50
1. Un effet de ciseaux marqué.....	51
2. Une progression ralentie de la charge de la dette permet cependant d'atténuer la réduction de l'épargne disponible.....	54
3. Une réduction concomitante de l'effort d'investissement et du recours à l'emprunt.....	55
B. L'EVOLUTION COMPAREE DES BUDGETS LOCAUX.....	58
1. Les budgets primitifs des communes.....	58
2. Les budgets primitifs départementaux.....	60
3. Les budgets primitifs régionaux.....	62
II. LA FISCALITE LOCALE.....	66
A. L'APPROCHE DU CONTRIBUABLE.....	66
B. LE POINT DE VUE DES COLLECTIVITES LOCALES.....	69
C. LE COÛT DES COMPENSATIONS D'ALLÈGEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX POUR L'ETAT.....	73
EXAMEN EN COMMISSION.....	77
MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN SECONDE DELIBERATION.....	85

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Première observation

LES MOTIFS DE LA DÉCISION PRISE PAR LA COMMISSION DES FINANCES DE RÉSERVER SON VOTE SUR LES CRÉDITS DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET DE LA DÉCENTRALISATION JUSQU'APRÈS L'EXAMEN DES ARTICLES DE LA PREMIÈRE PARTIE.

Sur un budget total de 78,1 milliards de francs, les dépenses du fascicule budgétaire "Intérieur, réforme de l'Etat, décentralisation et citoyenneté" spécifiquement consacrées aux collectivités locales et à la décentralisation atteignent, en 1996, 27,4 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit environ 35 % de l'ensemble.

Le "bleu" budgétaire comprend également, en annexe, un état récapitulatif de l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales. Les concours correspondant s'élèveront, en 1996, en moyens d'engagement (dépenses ordinaires et autorisations de programme) à 283,8 milliards de francs, fiscalité transférée incluse, et à 239,1 milliards de francs, hors fiscalité transférée.

Toutefois, au cours de sa séance du samedi 2 décembre, le Sénat ne sera appelé à se prononcer que sur la fraction de 27,4 milliards de francs, incluse dans l'enveloppe de 239,1 milliards de francs, correspondant aux seuls dotations inscrites sur le budget de l'Intérieur, réforme de l'Etat, décentralisation et citoyenneté.

Votre rapporteur spécial vous rappelle, en effet, que le plus gros des concours de l'Etat est constitué par des prélèvements sur recettes dont le montant est approuvé lors du vote de l'article d'équilibre. Tel est le cas notamment de la dotation globale de fonctionnement et du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée. En outre, la compensation des dégrèvements législatifs, tel le plafonnement de cotisation de taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée, est imputée sur le **chapitre 15-01 du budget des charges communes**.

L'enveloppe de 27,4 milliards de francs prévue dans le budget de l'Intérieur, réforme de l'Etat, décentralisation et citoyenneté, est répartie comme suit :

(en francs)

Chapitre	Article	Intitulé	Loi de finances initiale pour 1995	Projet de loi de finances initiale pour 1996
41-51		Subventions de caractère obligatoire en faveur des collectivités locales		
	50	Encouragement à la construction immobilière. -Contrepartie de l'exonération d'impôt foncier	1.286.437.271	833.000.000
	70	Aide financière de l'Etat aux communes fusionnées	5.000.000	5.000.000
	80	Encouragement au reboisement.-Contrepartie de l'exonération de taxes sur les propriétés non bâties	12.000.000	17.000.000
41-52		Subventions de caractère facultatif en faveur des collectivités locales et de divers organismes		
	10	Collectivités territoriales de la métropole	20.000.000	5.000.000
41-56		Dotations générales de décentralisation		
	10	Communes	1.312.248.642	1.358.996.601
	20	Départements	8.712.216.041	9.116.437.339
	30	Régions	3.544.894.397	3.682.657.859
	90	Provision liée aux dispositions de l'article 4 de la loi n° 84-1209 du 29 décembre 1984	1.000.000.000	1.000.000.000
		Totaux	14.569.359.080	15.158.091.799
41-57		Dotations générales de décentralisation de la collectivité territoriale de Corse		
	10	Compensation pour divers transferts de compétences	286.398.502	302.367.103
	20	Dotations de continuité territoriale	892.787.582	924.481.541
	30	Offices de développement agricole et rural et d'équipement hydraulique	38.812.538	40.190.383
		Totaux	1.217.998.622	1.267.039.027
67-51		Subventions pour travaux divers d'intérêt local		
	10	Collectivités locales		
		AP	444.482.000	80.000.000
		CP	434.482.000	80.000.000
67-52		Dotations globales d'équipement - Communes		
	10	Communes-achèvement des opérations en cours au titre de l'ancienne 1ère partie		
		AP	2.441.521.000	972.000.000
		CP	2.323.261.000	821.000.000
	20	Dotations globales d'équipement des communes		
		AP	1.218.930.000	2.198.800.000
		CP	1.159.889.000	2.198.800.000
		Totaux		
		AP	3.660.451.000	3.170.800.000
		CP	3.483.150.000	3.019.800.000
67-53		Dotations globales d'équipement - Départements		
	10	Départements - 1ère partie		
		AP	1.415.900.000	1.468.288.000
		CP	1.378.877.000	1.430.525.000

	20	Départements - 2ème partie		
			AP	1.012.745.000
			CP	986.263.000
		Totaux	AP	2.428.645.000
			CP	2.365.140.000
67-54		Subventions d'équipement aux collectivités pour les réparations des dégâts causés par les calamités publiques		
	10	Subventions d'équipement aux collectivités locales pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques		
			AP	700.000
			CP	700.000
67-56		Dotations régionale d'équipement scolaire		
	10	Régions		
			AP	3.044.100.000
			CP	2.955.422.000
67-57		Dotations départementales d'équipement des collèges		
	10	Départements		
			AP	1.505.900.000
			CP	1.462.032.000
		TOTAL	DO + CP	27.811.720.973
			AP	11.084.278.000
				27.426.058.826
				10.487.656.000

Toutefois, si faible que puisse être la fraction des concours de l'Etat aux collectivités locales inscrite dans le bleu budgétaire de l'Intérieur, son adoption ou son rejet préjugeait nécessairement de la position d'ensemble de la commission des finances sur le contenu des articles 18 et 19 du projet de loi de finances relatifs l'un et l'autre au "pacte de stabilité".

En effet, l'un des ajustements permettant à l'ensemble des concours indexés d'évoluer dans une limite fixée au niveau de l'inflation prévisionnelle est la suppression de la dotation globale d'équipement pour les communes les plus peuplées.

Avaliser la contraction en volume de la DGE en 1996 par rapport à 1995 revenait ainsi d'emblée pour la commission à marquer son approbation de principe des articles 18 et 19 du projet de budget.

Votre rapporteur spécial a donc été conduit le 9 novembre dernier, à demander à la commission des finances de **réserver son vote** sur les crédits des collectivités locales et de la décentralisation, jusqu'au samedi 25 novembre, date d'adoption des articles de la première partie du projet de loi de finances initiale.

Deuxième observation

LE "PACTE DE STABILITÉ" : UN LIBELLE CONTESTABLE POUR JUSTIFIER UNE SIMPLE OPÉRATION DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE

Lors de l'examen des articles 18 (Détermination de l'enveloppe de concours de l'Etat aux collectivités locales) et 19 (Suppression de la première part de la dotation globale d'équipement des communes), la majorité des membres de votre commission a, en premier lieu, souligné l'incontestable intérêt présenté par l'engagement ainsi pris par le Gouvernement de ne plus modifier pendant une période de trois ans les règles de progression des concours indexés de l'Etat aux collectivités locales. Principal élément positif apparent : les règles d'indexation du plus important des concours versés aux communes et aux départements, la dotation globale de fonctionnement, seront scrupuleusement respectées, au moins jusqu'en 1998.

Le "pacte de stabilité" vaut également par ce qu'il ne contient pas. Le Gouvernement n'a ainsi fixé aucun objectif à l'évolution du **Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)**. En d'autres termes, après la "crise" qui avait opposé l'exécutif et les élus lors de la discussion du projet de loi de finances pour 1994, il a été décidé de ne plus modifier la législation relative aux remboursements du FCTVA et de le laisser progresser au rythme des investissements éligibles.

On notera toutefois que les contraintes que s'impose l'Etat relèvent plus de l'engagement moral que de la clause contractuelle intangible, la loi pouvant toujours et à tout moment être modifiée par une autre loi.

Cependant, les critiques que suscite la démarche proposée ne tiennent pas tant aux arrières-pensées prêtées à un gouvernement soupçonné de ne pas vouloir réellement tenir parole qu'aux fondements mêmes du "pacte de stabilité".

En effet, force est de constater que ledit "pacte de stabilité", unilatéralement imposé par le gouvernement, reflète avant tout une fois de plus sa volonté d'utiliser les concours qu'il verse aux collectivités locales comme simple variable d'ajustement de son propre budget, sans véritable souci d'assurer la pérennité et la lisibilité des flux financiers.

Cette vision étroite des objectifs du pacte de stabilité apparaît à travers **son contenu et son champ d'application.**

Le contenu

Réduit à sa plus simple expression, le "pacte de stabilité" peut se résumer en fait à la suppression d'une dotation, la première part communale de la dotation globale d'équipement, et à une nouvelle amputation de la dotation de compensation de la taxe professionnelle, déjà particulièrement affectée par les dispositions de l'article 54 de la loi de finances initiale pour 1994, pérennisées par l'article 20 de la loi de finances initiale pour 1995.

Dans le premier cas, ce sont les grandes villes et les villes moyennes qui sont pénalisées. Dans le second, ce sont les départements dont les budgets sont alimentés par la DCTP dans une proportion supérieure à celle des budgets communaux.

Même si le taux de subvention de la première part communale de la DGE était devenu très faible (2,04 % en 1995 après 1,54 % en 1994), sa suppression brutale peut mettre en difficulté des collectivités ayant étalé leurs investissements sur plusieurs années. Dans le cas des grandes villes et des villes moyennes, le résultat est donc exactement contraire à celui qui devrait être recherché à travers la conclusion d'un pacte de stabilité.

S'agissant de la **dotacion de compensation de la taxe professionnelle**, le gouvernement en complique encore un peu plus les règles de calcul et **rompt définitivement tout lien entre son montant et l'évolution des abattements -en particulier l'abattement de 16 % des bases de taxe professionnelle- qu'elle est censée compenser.**

Ce faisant, il refuse de s'engager dans l'un des axes de réflexion proposés voici un an par la commission des finances à qui il avait semblé plus rationnel de moduler ou de supprimer l'abattement de 16 % des bases de taxe professionnelle en fonction du rapport entre la cotisation de taxes professionnelle de l'entreprise et le montant de la valeur ajoutée qu'elle produit.

Enfin, d'une façon plus générale, fixer l'évolution de l'enveloppe des concours de l'Etat par référence aux prix constitue une remise en cause indirecte du rôle économique joué par les collectivités locales.

La commission des finances du Sénat, qui s'était très largement investie pour que la DGF soit à nouveau indexée sur une fraction de l'évolution du PIB à compter de 1996, doit reconnaître que les dispositions de l'article 18 du projet de loi de finances initiale aboutissent en fait pratiquement à confisquer, au cours des trois prochaines années, la part de la

croissance de la dotation globale de fonctionnement provenant de l'expansion économique *via* une diminution à due concurrence de la DCTP¹.

Le champ d'application

Il est ensuite regrettable que le gouvernement n'ait pas souhaité **étendre**, pour l'instant, **la notion de pacte de stabilité à l'ensemble des flux financiers existants entre l'Etat et les collectivités locales**.

Il serait pourtant du plus haut intérêt de mettre de l'ordre dans **les transferts des charges "rampantes"** que le rapport Delafosse, qui vient d'être publié, avait commencé d'évoquer.

Si l'on s'en tient à la période récente, on notera parmi ces transferts "inavoués" l'augmentation récemment annoncée **du forfait hospitalier** dont les départements estiment qu'elle leur coûtera plus de 300 millions de francs au titre de l'aide médicale. A cet exemple proche, et sans vouloir être exhaustif, il convient d'ajouter les mesures imposées pour **la mise aux normes de sécurité des bâtiments scolaires ainsi que pour la suppression de l'amiante dans ces bâtiments ou encore l'effort requis des collectivités locales pour la construction de logements d'extrême urgence**.

Dans le même ordre d'idée, on ajoutera, pour le regretter, l'absence d'engagement du gouvernement quant à l'avenir du financement de la CNRACL au-delà de l'exercice 1996.

Après en avoir longuement débattu, votre commission a pris acte de la volonté du gouvernement d'assurer le retour à un équilibre budgétaire plus satisfaisant notamment par un encadrement plus strict des concours qu'il verse aux collectivités locales, mais elle a également **critiqué** un texte qui ne correspond pas aux attentes, des élus locaux auxquels le précédent gouvernement avait promis un "pacte de stabilité".

*
* *
*

La majoration de 300 millions de francs des crédits de la DCTP proposée par le gouvernement au cours du débat du 24 novembre devant le Sénat, si elle est bienvenue, n'est pas de nature à supprimer les critiques qui précèdent.

¹ Pour 1996, la part de progression de la DGF liée au PIB est de 0,0145 x 99.910 millions de francs = 1,45 milliard de francs et la diminution de la DCTP liée au "pacte de stabilité" était, avant les améliorations votées par le Sénat, de 18.175 millions de francs - 16.815 millions de francs = 1,4 milliard de francs.

Troisième observation

VERS UN NOUVEL ENLISEMENT DE LA RÉFLEXION SUR LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES ?

Au moment où le gouvernement maintient son intention d'entamer, au printemps prochain, une nouvelle étape de la réflexion sur la mise en oeuvre de la décentralisation avec le dépôt d'un projet de loi, il convient de s'interroger sur sa volonté réelle de concertation avec les élus.

En effet, au-delà du caractère insatisfaisant du pacte de stabilité proposé, on doit également souligner **l'enlèvement des travaux du groupe de travail Etat - Collectivités locales** constitué dans le cadre de la rédaction du rapport Delafosse sur les relations financières entre les deux catégories de partenaires. Cette structure paraît cependant la plus apte à définir les nouvelles règles du jeu destinées à écarter pour l'avenir les transferts évoqués plus haut de charges "rampantes" au détriment des collectivités locales.

Le même constat d'enlèvement peut être fait pour **la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC)** dont l'activité avait pourtant été relancée voici un an mais dont la dernière réunion a eu lieu le 21 mars.

On notera au surplus qu'un rôle central d'instance d'information avait été reconnu à la CCEC, à l'initiative de notre excellent collègue Paul Girod. L'article 66 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire prévoit, en effet, que la commission établit à l'intention du Parlement, **à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances de l'année, un bilan de l'évolution des charges transférées aux collectivités locales.**

Le bilan retrace pour chaque catégorie de collectivités locales l'évolution du coût des compétences transférées au titre des lois de décentralisation. Il est effectué à partir du montant des dépenses engagées annuellement par les collectivités locales au titre des compétences transférées en distinguant les dépenses correspondant à l'exercice normal des compétences transférées de celles résultant de la libre initiative des collectivités locales.

Le bilan retrace également l'évolution des charges résultant des compétences transférées ou confiées aux collectivités locales depuis le 1er janvier 1983 dans les domaines autres que ceux visés par les lois de décentralisation même lorsque le législateur a expressément prévu en ces matières de déroger au principe de la compensation intégrale des charges transférées.

Le bilan comprend en annexe un état, pour le dernier exercice connu, de la participation des collectivités locales à des opérations relevant de la compétence de l'Etat et des concours de l'Etat à des programmes intéressant les collectivités locales.

Or, à ce jour, le bilan que devait dresser la commission consultative d'évaluation des charges n'a pas été déposé sur les bureaux des Assemblées.

Enfin, les articles 68 et 74 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ont prévu **l'avis d'une commission d'élus** composée de représentants du Parlement ainsi que des représentants des maires, des présidents de conseils généraux et des présidents de conseils régionaux pour l'élaboration par le gouvernement de deux rapports que celui-ci doit déposer sur les bureaux des Assemblées, le premier au plus tard le 2 avril 1996 sur les voies et moyens de **l'amélioration des mécanismes de péréquation des ressources des collectivités locales**, le second au plus tard le 5 août 1996 contenant des propositions de **réforme du système de financement des collectivités locales**, et en particulier de la **taxe professionnelle**.

Alors que la première de ces deux dates est éloignée de moins de six mois, là encore aucune disposition n'a été adoptée pour mettre en place les consultations d'élus pourtant expressément prévues par le législateur.

A l'heure où le gouvernement s'engage dans l'instauration d'une double assiette pour la taxe professionnelle avec, notamment, la création d'une cotisation minimale égale à 0,35 % de la valeur ajoutée pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 30 millions de francs, le respect des dispositions de la loi Pasqua sur ce point paraît pourtant essentiel si l'on souhaite éviter que les mutations des finances locales soient opérées sans l'accord de ceux qui les gèrent.

Votre rapporteur spécial exprime, en revanche, sa vive satisfaction à l'égard de la mise en place très prochaine d'un **Observatoire des finances locales** au sien du comité des finances locales.

Seul, en effet, le renouvellement des membres du comité a contraint au report de l'installation de cette nouvelle structure, dont l'article 75 de la loi d'orientation du 4 février 1995 précise le rôle en matière d'analyse de la situation financière des collectivités locales. Votre rapporteur spécial rappelle notamment que le comité, grâce à l'Observatoire, aura pour mission de fournir au gouvernement et au Parlement les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du projet de loi de finances intéressant les collectivités locales.

PREMIÈRE PARTIE

L'ANALYSE DE L'EFFORT FINANCIER DE L'ETAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 1996

La présentation ci-après de l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales a été modifiée par rapport à celle des années précédentes afin de tenir compte de la "summa divisio" instituée par le projet de loi de finances entre les dotations regroupées dans le **pacte de stabilité des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales** et celles qui restent placées en dehors du périmètre de ce pacte.

Dans l'analyse qui suit, votre rapporteur a donc distingué les dotations "sous enveloppe" (I) et les dotations "hors enveloppe" (II) conformément à la terminologie proposée par le gouvernement.

La fiscalité transférée dans le cadre des lois de décentralisation, qui pour la première fois n'est pas présentée comme un effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales, est également détaillée (III).

I. LES DOTATIONS SOUS ENVELOPPE (LE PACTE DE STABILITÉ DES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES)

A. LE CADRAGE D'ENSEMBLE

L'article 18-I du projet de loi de finances initiale pour 1996 voté en termes identiques par les deux assemblées dispose : "Pour chacune des années 1996, 1997 et 1998, la dotation globale de fonctionnement, la dotation spéciale pour le logement des instituteurs, les dotations de l'Etat au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et au fonds national de péréquation, la dotation élu local, la dotation globale d'équipement, la dotation générale de décentralisation, la dotation de décentralisation pour la formation professionnelle, la dotation générale de décentralisation pour la Corse, la dotation départementale d'équipement des collèges, la dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors réduction pour embauche ou investissement), forment un ensemble dont l'évolution globale, à structure constante, de loi de finances initiale à loi de finances initiale, est égale à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac associée au projet de loi de finances."

L'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales en 1996

(en millions de francs)

	1995 FI	1996 PLI issu des travaux de l'AN.	Évolution 1996/1995 en %
I - DOTATIONS SOUS ENVELOPPE			
1-1 Dotation globale de fonctionnement	99.812	103.524 (1)	3,72
1-2 Dotation spéciale instituteurs	3.024	2.947	- 2,55
1-3 Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	1.385	1.798	29,82
1-4 Fonds national de péréquation	569	616	8,26
1-5 Dotation élu local	250	259	3,60
1-6 Dotation globale d'équipement (AP)	6.089	5.689	- 6,57
1-7 Dotation générale de décentralisation (hors provision départements surfiscalisés)	13.569	14.158	4,34
1-8 Dotation générale de décentralisation Corse			
1-9 Dotation de décentralisation formation professionnelle	1.218	1.267	4,02
1-10 Dotation régionale d'équipement scolaire (AP)	4.726	4.950	4,74
1-11 Dotation départementale d'équipement des collèges (AP)	3.044	3.157	3,71
1-12 Dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors R.E.I.)	1.506	1.562	3,72
	15.275	14.132 (2)	- 7,48
TOTAL I	150.467	154.059 (3)	2,39
II - DOTATIONS HORS ENVELOPPE			
2-1 Fonds de compensation pour la TVA	22.800	23.100	1,32
2-2 Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation	1.300	1.700	30,77
2-3 Subventions et comptes spéciaux du Trésor, dont :			
- Subventions de fonctionnement divers ministères	4.707	4.440	- 5,67
- Subventions d'équipement divers ministères (AP)	3.495	3.113	- 10,93
- Comptes spéciaux du Trésor (AP)	1.158	1.248	7,77
2-4 Compensation d'exonérations et de dégrèvements législatifs, dont :			
- Réduction pour embauche et investissement (DCTP)	3.300	3.200	- 3,03
- Contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties			
- Compensations des exonérations relatives à la fiscalité locale	1.298	850	- 34,51
- Compensation de divers dégrèvements législatifs	9.396	12.907	37,37
	34.469	34.462	- 0,02
TOTAL 2	81.923	85.020	3,78
TOTAL GÉNÉRAL	232.390	239.079 (3)	2,87
III - FISCALITÉ TRANSFÉRÉE (pour mémoire)			
	40.001	44.684	11,71

(1) Montant devant être majoré de 30 millions de francs à l'issue des travaux du Sénat (cf. : B ci-après)

(2) Montant devant être majoré de 300 millions de francs à l'issue des travaux du Sénat (cf. : L ci-après)

(3) Montants devant être majorés de 330 millions de francs à l'issue des travaux du Sénat.

La masse définie ci-dessus, qui comprend donc **l'ensemble des concours déjà indexés** en vertu de dispositions de précédentes lois de finances, ne doit progresser ainsi, à structure constante, que de **2,1 % en 1996** par rapport à 1995, de 2.2 % en 1997 par rapport à 1996 et en 1998 par rapport à 1997, alors que son évolution tendancielle est estimée entre + 3.7 % et + 4 % par an.

Ces taux globaux d'évolution résulteraient de **la combinaison de trois régimes distincts** :

- **Les règles d'indexation fixées par les précédentes lois de finances sont respectées** pour l'ensemble des dotations précédemment énumérées à l'exception de celles applicables à la première part de la DGE des communes et à la dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors réduction pour embauche et investissement).

- **La première part de la dotation globale d'équipement des communes est supprimée** à compter du 1er janvier 1996 (article 19 du projet de la loi de finances initiale).

- **La dotation de compensation de la taxe professionnelle** (hors remboursement au titre de la réduction pour embauche et investissement) **devient**, dans cette configuration, la "**variable d'ajustement**" permettant de limiter, au franc près, au taux prévisionnel d'évolution des prix hors tabac la progression des concours financiers de l'Etat inscrits dans le périmètre du pacte de stabilité.

Nonobstant les règles énoncées ci-dessus, la lecture du tableau de la page précédente révèle cependant une progression des "dotations sous enveloppe" pour 1996 un peu plus forte (+ 2,39 %) que celle correspondant à la stricte application des principes du pacte de stabilité.

En fait, l'indice d'évolution est bien de **+2,1 % à structure constante**, le gain net supplémentaire provenant de **divers ajustements** qui seront analysés dans les rubriques ci-après : reversement au FNPTP de l'excédent de fiscalité locale de la Poste et de France Télécom, transfert de postes d'instituteurs vers le statut de professeurs des écoles (DSI), compensation du coût de l'abandon de la franchise postale (sur la DGF pour les communes et sur la DGD pour les régions et les départements), transferts de compétences (DGD Corse et DGD formation professionnelle).

B. LA DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT (PRÉLEVEMENT SUR RECETTES DE L'ÉTAT)

Son montant serait fixé à 103,524 milliards de francs, en progression de 3,72 % par rapport à la dotation globale de fonctionnement inscrite en loi de finances initiale pour 1995 (99,812 milliards de francs).

Ce résultat est le fruit de l'application des dispositions de l'article 52 de la loi de finances initiale pour 1994 fixant les règles d'indexation de la DGF et des dispositions de l'article 21 du projet de loi de finances initiale pour 1996 instituant une compensation de la suppression de la franchise postale des maires en tant que représentants de l'Etat.

1. Textes de référence et mode de calcul

Conformément au premier alinéa du II de l'article 52 de la loi de finances pour 1994, la dotation globale de fonctionnement (DGF) doit évoluer à compter de 1996 en fonction d'un indice égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages hors tabac de l'année de versement de la DGF (soit 1996) et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours (soit 1995) sous réserve que celui-ci soit positif.

Ce même article prévoit que cet indice prévisionnel doit être appliqué à la DGF de l'année en cours, dont le montant a cependant été révisé afin de tenir compte des derniers taux d'évolution connus. La DGF de l'année en cours révisée est égale au montant définitif de l'année précédente (DGF 1994) multiplié par l'indice ajusté en fonction des dernières données connues en matière de prix et de PIB.

Dans la mesure où le taux d'évolution du prix de la consommation des ménages constaté en 1995 est de + 1,8 % contre + 1,7 % prévu en loi de finances pour 1995, il convient ainsi de réviser le montant de la DGF pour 1995, montant qui servira de base de calcul au montant de la DGF prévisionnelle pour 1996.

2. Calcul du montant prévisionnel de la DGF de l'exercice 1996 à structure constante (Pacte de stabilité)

1°) Montant révisé de la DGF pour 1995 :

• Montant définitif de la DGF pour 1994	98.143,500 millions de francs
• Taux d'évolution du prix de la consommation des ménages hors tabac pour 1995	X 1,018

	99.910,083 millions de francs (contre 99.811,940 millions de francs ouverts en loi de finances initiale pour 1995)

2°) Montant prévisionnel de la DGF pour 1996 :

a) Base de calcul à retenir : montant révisé de la DGF pour 1995 soit : **99.910,083 millions de francs**

b) Indice d'évolution pour 1996 :

Cet indice comprend :

- le taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages hors tabac prévu pour 1996 : + 2,1 %.

- la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année 1995, soit 2,9 %/2 : + 1,45 %.

Au total, l'indice d'évolution pour 1996 est de : **3,55 %**.

c) Montant prévisionnel de la DGF pour 1996

Le montant prévisionnel de la DGF pour 1996 est le résultat du calcul suivant :

• DGF révisée 1995	99.910,083 millions de francs
• Indice d'actualisation 1996 (prix hors tabac 1996 + moitié du PIB total en volume 1995, soit 2,1 % + 1,45 %)	X 1,0355

• DGF prévisionnelle pour 1996	103.456,891 millions de francs

3. Mesure nouvelle au titre de la compensation aux communes de l'abandon de la franchise postale

La loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications a institué deux exploitants publics, la Poste et France Télécom.

Selon le cahier des charges de la Poste (article 38), la franchise postale bénéficiant aux services de l'Etat pour l'affranchissement du courrier administratif cessera le 31 décembre 1995.

L'article 21 du projet de loi de finances institue donc la compensation aux communes de la charge nouvelle qui leur est imputée à compter du 1er janvier 1996 au titre de l'affranchissement du courrier pour les compétences déléguées par l'Etat aux communes (état-civil, justice, élections, délivrance de documents, concours aux administrations).

Cette charge a été évaluée à **67,5 millions de francs** par un rapport conjoint de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des Postes et Télécommunications.

Au cours des débats devant le Sénat sur les articles de la première partie du projet de loi de finances initiale pour 1996, le gouvernement a toutefois proposé de porter à **97,5 millions de francs**, soit 30 millions de francs de plus, la compensation versée aux communes au titre de la suppression de la franchise postale.

Le crédit correspondant sera réparti entre les communes en fonction du nombre de leurs habitants et viendra en abondement de la dotation forfaitaire de la DGF de chaque commune. Il évoluera donc, à compter de 1997, comme la dotation forfaitaire.

<p>Au total, la dotation globale de fonctionnement inscrite au sein du projet de loi de finances pour 1996 s'élevait donc à 103.524,391 millions de francs dans le texte originel déposé par le gouvernement et atteindra 103.554,391 millions de francs à l'issue des travaux du Sénat.</p>

4. Le bilan de la réforme de la dotation globale de fonctionnement en 1994 et 1995

Votre rapporteur a jugé utile de reproduire ci-après la conclusion du rapport du gouvernement au Parlement déposé en application de l'article 38 de la loi n° 93-1463 du 31 décembre 1993.

Conclusion du bilan de la réforme de la DGF en 1994 et 1995

La loi du 31 décembre 1993 a réformé la DGF dans tous ses compartiments : communes, départements, groupements, collectivités territoriales d'outre-mer.

Dans tous les cas, le législateur a été animé par le souci d'accroître le volume de la redistribution opérée par la DGF, sans remettre en cause les règles de stabilité nécessaires à l'équilibre des budgets locaux.

Le bilan de la répartition de la DGF opérée en 1994 et 1995, présenté dans ce rapport, révèle que **ces objectifs ont été atteints** : non seulement le blocage de la répartition qui eût été fatal avec les règles anciennes a pu être évité, mais en outre, il a été possible de financer à la fois le développement soutenu de l'intercommunalité et un renforcement de la solidarité, et ce, bien que le taux d'évolution de la DGF en 1994 et en 1995 se soient situés aux plus bas niveaux observés depuis 1979.

Eu égard aux meilleures perspectives d'évolution de la DGF pour les années à venir, la question pourrait se poser de l'opportunité d'une nouvelle réforme de cette dotation.

Sans écarter l'adoption de certains correctifs aux règles actuellement applicables, il **paraît judicieux de préserver les principaux éléments de la réforme**. En effet deux types de considération militent en faveur du maintien de l'architecture de la DGF des communes et des groupements telle qu'elle résulte de la loi du 31 décembre 1993.

1) D'un point de vue technique, le sujet le plus sensible dans l'économie de la réforme adoptée en 1993 était constitué par le choix alors fait de fixer le montant de la dotation forfaitaire des communes sans réactualiser les éléments physiques et financiers propres à chacune de ces collectivités. Il résulte de l'analyse des résultats des répartitions effectuées en 1994 et 1995 que cette méthode, qui avait pu être présentée comme un pis-aller destiné à faire fonctionner une "DGF de crise", produit des résultats qui se comparent avantageusement aux mécanismes plus sophistiqués en usage antérieurement.

L'expérience prouve en effet que **ce dispositif** :

- a assuré la garantie de ressources aux collectivités locales qui a constitué l'un des principes constants de la DGF depuis sa création :

- a procuré aux communes bénéficiant de la DSU ou de la DSR des évolutions significatives telles que l'objectif de péréquation, deuxième caractéristique de la DGF, a été largement atteint.

On peut noter que la réforme a contribué, en outre, par la compensation des charges et la redistribution opérées dans la DSU, la DSR et le FNP, au resserrement des écarts de dotations entre les strates (cf. E ci-après).

Il apparaît ainsi nettement que l'équilibre formé par la dotation forfaitaire et la dotation d'aménagement dégage des marges de péréquation telles que l'ensemble de la DGF des communes s'adapte mieux à l'évolution des paramètres propres à chaque commune que ne le faisait l'ancienne DGF.

2) Le dispositif issu de la loi du 31 décembre a révélé **des avantages de simplicité et de lisibilité** qui méritent sans doute d'être conservés :

- l'architecture combinant la dotation forfaitaire et la dotation d'aménagement exprime avec clarté les priorités du législateur :

- le dispositif apparaît beaucoup plus intelligible pour l'ensemble des élus locaux et facilite l'exercice par le CFL de ses responsabilités ;

- la déconcentration totale de la gestion de la DDR qui l'accompagne procure une marge d'adaptation aux situations locales supérieure à celle issue des règles d'attribution précédentes.

Ces constatations portent à considérer que l'architecture de la DGF issue de la loi du 31 décembre 1994 n'a pas démerité et comporte au contraire des avantages de simplicité et d'adaptabilité qui peuvent être maintenus à l'avenir. Ce choix de la stabilité, qui semble au demeurant répondre à l'attente des collectivités locales dans le domaine de leurs relations financières avec l'Etat, n'est cependant pas exclusif d'un **certain nombre d'inflexions que le législateur pourrait vouloir apporter aux règles actuelles.**

Le présent rapport a formulé des propositions relatives à certaines évolutions qui paraissent à l'expérience envisageables ou souhaitables.

En ce qui concerne la DGF des communes, les questions posées au législateur concernent principalement **la DSU** : la définition du critère de charges que constitue le logement social, les règles d'éligibilité des communes de moins de 10.000 habitants, le profit de la répartition et l'absence d'une garantie de sortie du dispositif mériteraient probablement des modifications.

S'agissant de l'ancienne dotation touristique, c'est l'éventualité d'une correction à la hausse des dotations des communes entrantes en 1993 qui est posée.

A propos de la DGF des groupements, outre les sujets techniques concernant les mécanismes de garantie et d'écrêtement particuliers, **le rapport n'a pas ignoré la question du cumul de DGF entre les groupements et leurs communes membres** ni celui de l'encadrement, au demeurant difficile à mettre en oeuvre, des retours de ressources intercommunales aux communes.

L'expérience conduit pour la DGF des départements à rechercher comment ajuster les mécanismes de péréquation. Deux questions valent à cet égard d'être posées : faut-il substituer au critère des impôts-ménages celui de l'effort fiscal ? Faut-il corriger les règles d'éligibilité à la DFM ?

Enfin, la DDR pourrait connaître, à l'échelon déconcentré, un assouplissement des règles de partage des attributions entre les groupements et les communes.

C. LA DOTATION SPÉCIALE INSTITUTEURS (PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES DE L'ÉTAT)

Destinée à compenser le coût pour les communes de la charge résultant pour elles de l'obligation de mettre un logement convenable à la disposition des instituteurs attachés aux écoles publiques ou, à défaut, de leur verser une indemnité représentative de logement, **la dotation spéciale instituteurs (DSI)** est indexée sur la DGF. Elle aurait ainsi dû être portée de 3.024 millions de francs à 3.133 millions de francs.

Toutefois, son montant évolue également en fonction du nombre annuel d'instituteurs intégrés dans le corps des professeurs des écoles. Ces derniers, relevant de la catégorie A de la fonction publique, perdent, en effet, leur droit au logement.

La dotation spéciale instituteurs est ainsi fixée à 2.947 millions de francs en 1996. Le moins-versé de 186 millions de francs se répartit en :

- 123 millions de francs correspondant à la transformation **au 1er septembre 1995** de 17.200 postes d'instituteurs en postes de professeurs des écoles :

- 63 millions de francs correspondant à la transformation **au 1er septembre 1996** de 17.500 postes d'instituteurs en postes de professeurs des écoles.

D. LA SUBVENTION DE L'ETAT AU FONDS NATIONAL DE PÉRÉQUATION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE (PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES DE L'ETAT)

Dans le projet de loi déposé par le gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale, **la subvention de l'Etat au Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP)**, qui vient s'ajouter aux ressources procurées par la cotisation nationale de péréquation de la taxe professionnelle acquittée par les entreprises, devait représenter 1.798 millions de francs en 1996 contre 1.395 millions de francs en 1995.

Cette hausse de près de 30 % se décomposait elle-même en deux parties :

- En vertu des dispositions de *l'article 1648 A bis* du code général des impôts, la subvention de l'Etat au FNPTP est indexée sur l'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat évaluées en loi de finances initiale. Cet indice de progression est de 8,3337 % dans le projet de loi de finances initiale pour 1996 et son application à la subvention accordée en 1995 aurait dû porter celle-ci à 1,5 milliard de francs l'an prochain.

- Cette masse de 1.500 millions de francs était, en outre, majorée d'une enveloppe de 298 millions en application des dispositions de *l'article 21-6° de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications*. Ce dernier texte prévoit, en effet, le reversement au Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle de la différence entre le montant des impôts locaux dont sont redevables La Poste et France Télécom et la fraction de ces impôts revenant à l'Etat en contrepartie de la dotation de compensation de la taxe

professionnelle. Cette fraction évoluant comme les prix, le FNPTP perçoit la différence entre le taux de progression des impôts acquittés par les deux opérateurs et le taux d'inflation.

Au cours du débat sur la première partie du projet de loi de finances pour 1996, l'Assemblée nationale a voté le principe d'un reversement au profit du FNPTP des ressources nouvelles dégagées par l'institution d'une cotisation minimale de taxe professionnelle égale à 0,35 % de la valeur ajoutée produite par l'entreprise.

La subvention de l'Etat au FNPTP devait toutefois être réduite à due concurrence de cette affectation, soit **400 millions de francs environ** : fixée originellement à 1.798 millions de francs, elle tombait ainsi à **1.398 millions de francs**.

Au terme des travaux du Sénat sur la première partie du projet de loi de finances initiale pour 1996, notre Haute Assemblée a majoré de 90,5 millions de francs les recettes prévisionnelles de la cotisation minimale de 0,35 % de la valeur ajoutée en décidant d'abaisser de 50 millions de francs à 30 millions de francs de chiffre d'affaires le seuil d'éligibilité des entreprises à ce nouvel impôt.

En conséquence, le prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle s'établirait en 1996 à **1.307,3 millions de francs**.

E. LA MAJORATION DU FONDS NATIONAL DE PÉRÉQUATION (PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES DE L'ÉTAT)

La loi d'orientation relative à l'aménagement et au développement du territoire a doté le **Fonds national de péréquation** de deux ressources :

- La première ressource provient de la seconde fraction du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle après soustraction des montants correspondant à la compensation des pertes de bases de taxe professionnelle éprouvées par les communes et leurs groupements.

- La seconde ressource, soit 569 millions de francs, a été alimentée, en 1995, par le gel partiel de la progression hors inflation, de la dotation de compensation de la taxe professionnelle des communes. Ce gel partiel n'intervient qu'une seule fois. En 1996, la DCTP est définitivement amputée du montant de la majoration du FNP, celle-ci progressant dorénavant comme les recettes fiscales nettes de l'Etat.

Le taux d'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat, soit + 8,3337 %, appliqué à l'enveloppe de 569 millions de francs, porte la majoration du Fonds national de péréquation à 616 millions de francs en 1996.

L'effet péréquateur du fonds national de péréquation

La création du FNP a répondu au souci d'améliorer la péréquation des ressources entre les collectivités communales.

S'agissant de l'**éligibilité** à la première part du FNP, le dispositif retenu par le législateur reprend en fait les règles d'éligibilité à la part principale du FNPTP en durcissant la condition relative au potentiel fiscal. Il est en effet désormais exigé des communes éligibles un potentiel fiscal par habitant inférieur non plus au potentiel fiscal par habitant de sa strate démographique mais à 95 % de ce potentiel fiscal.

S'agissant des règles de répartition, elles sont identiques à celles de l'ancienne part principale de la seconde fraction du FNPTP, sous réserve de deux différences :

- aucune attribution d'un montant inférieur à 2.000 francs n'est versée, le montant des sommes ainsi dégagées étant réaffecté dans la masse à répartir,

- il est apparu nécessaire de geler l'évolution des crédits alloués aux communes de 200.000 habitants et plus dont les attributions au titre de la part principale du FNPTP étaient supérieures d'un tiers à l'attribution moyenne nationale 1994. C'est pourquoi, à compter de 1995, le montant total des attributions revenant en métropole aux communes éligibles comptant 200.000 habitants et plus est égal au produit de leur population par le montant moyen de l'attribution par habitant perçue l'année précédente par ces communes au titre de la part principale du FNPTP.

Parallèlement, la **majoration** du FNP (la seconde part) n'est versée qu'aux communes dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur de 20 % au potentiel fiscal par habitant du même groupe démographique et n'est pas attribuée aux communes de 200.000 habitants et plus.

L'évolution des attributions de DGF et de FNP (jusqu'en 1994 : FNPTP) par tête d'habitant montre une réduction incontestable des écarts entre strates démographiques au cours des dernières années (cf. page suivante).

**Evolution des écarts par strates DGF et autres concours
de fonctionnement de 1988 à 1995**

Strate démographique	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
De 0 à 499 habitants	1,02	1,05	1,02	1,02	1,02	1,04	1,05	1,05
De 500 à 999 habitants	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
De 1.000 à 1.999 habitants	1,03	1,01	1,03	1,03	1,03	1,03	1,03	1,03
De 2.000 à 3.499 habitants	1,07	1,06	1,09	1,09	1,09	1,09	1,09	1,08
De 3.500 à 4.999 habitants	1,16	1,14	1,16	1,16	1,16	1,14	1,12	1,13
De 5.000 à 7.499 habitants	1,22	1,20	1,24	1,25	1,24	1,22	1,20	1,20
De 7.500 à 9.999 habitants	1,30	1,27	1,32	1,32	1,33	1,30	1,26	1,26
De 10.000 à 14.999 habitants	1,40	1,37	1,42	1,44	1,43	1,39	1,37	1,35
De 15.000 à 19.999 habitants	1,50	1,44	1,50	1,53	1,51	1,47	1,45	1,42
De 20.000 à 34.999 habitants	1,61	1,52	1,60	1,61	1,58	1,53	1,50	1,48
De 35.000 à 49.999 habitants	1,66	1,55	1,63	1,66	1,64	1,60	1,56	1,55
De 50.000 à 74.999 habitants	1,71	1,58	1,67	1,68	1,65	1,60	1,57	1,54
De 75.000 à 99.999 habitants	1,77	1,66	1,74	1,75	1,72	1,67	1,63	1,60
De 100.000 à 199.999 habitants	1,89	1,73	1,82	1,85	1,83	1,77	1,72	1,70
200.000 habitants et plus	2,16	2,00	2,09	2,10	1,99	1,92	1,87	1,83
TOTAL	1,41	1,36	1,40	1,40	1,39	1,36	1,34	1,33

F. LA DOTATION "ÉLU LOCAL" (PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES DE L'ÉTAT)

La dotation "élu local" a été instituée par l'article 42 de la loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux afin d'aider les communes de petite taille à supporter les conséquences de la mise en application des dispositions statutaires et financières de ce texte législatif.

Le prélèvement sur recettes, créé pour la première fois pour l'exercice 1993, s'est élevé à 250 millions de francs en 1993, 1994 et 1995.

Il est proposé, pour 1996, d'indexer de fait la dotation sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement (+ 3.55 %) et de la porter ainsi à 259 millions de francs.

G. LA DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT (CHAPITRES 67-52 ET 67-53 DU BUDGET DE L'INTÉRIEUR, REFORME DE L'ÉTAT, DÉCENTRALISATION ET CITOYENNETÉ)

L'article 19 du projet de loi de finances pour 1996 propose de supprimer la première part de **la dotation globale d'équipement des communes.**

Dans le projet de loi de finances pour 1996 déposé par le gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale, la seconde part de la dotation globale d'équipement des communes devait être étendue à toutes les communes et groupements de 2.000 à 10.000 habitants en métropole et de 7.500 à 35.000 habitants dans les départements d'Outre-mer, selon les modalités de répartition actuelles. Il s'agissait ainsi de récupérer les collectivités qui, bien qu'émergeant à l'actuelle première de la DGE, peuvent dans le droit en vigueur opter pour la seconde part.

Bien que le champ de l'éligibilité à la DGE des communes ait été modifié tant par l'Assemblée nationale que par le Sénat, **les dotations pour 1996 n'ont pas été modifiées par rapport à la version originelle du projet de loi de finances.**

Le passage de 6089 millions de francs à 5689 millions de francs des autorisations de programme de la DGE s'explique comme suit :

- La DGE des départements inscrite en loi de finances initiale pour 1995 (2428,6 millions de francs) a été normalement indexée sur le taux prévisionnel d'évolution de la formation brute de capital fixe des administrations publiques soit + 3,7 % et atteint ainsi 2518,5 millions de francs.

- **La DGE des communes est fixée à 3170,8 millions de francs à partir d'un calcul complexe qui postule donc le maintien des critères d'éligibilité initialement établis par le gouvernement.**

Le calcul de la DGE des communes pour 1996 a été fait en deux temps :

- Il a tout d'abord été procédé à l'estimation du montant de DGE qui aurait été versé en 1996 aux communes et groupements de 10.000 habitants et moins (35.000 habitants outre-mer) si les règles relatives à cette dotation

n'avaient pas été modifiées (avant-dernier alinéa du nouvel article 103 de la loi du 7 janvier 1983 (n° 83-8) dans sa rédaction issue de l'article 19 du projet de loi de finances initiale pour 1996).

- Il a ensuite fallu réaliser l'apurement des opérations d'investissement de la première part de la DGE au titre du dernier trimestre de 1995 (dernier alinéa de l'article 103 dans sa nouvelle rédaction).

1. Le calcul de la dotation globale d'équipement des communes pour les collectivités restant éligibles à compter du 1er janvier 1996 (compte tenu du texte du gouvernement)

. **Première étape** : Calcul des autorisations de programme et des crédits de paiement qui auraient été inscrits en loi de finances initiale pour 1996 à législation inchangée.

* *Les autorisations de programme* :

3.660,4 millions de francs (montant 1995) x 3,7 % (FBCF des APU en 1996) = 3.795,8 millions de francs.

* *Les crédits de paiement* :

(1) Services votés de 1994 et 1995 : 2.449,4 millions de francs ;

(2) Mesures nouvelles de 1996 : 3.795,8 millions de francs (autorisations de programme) x 0,315¹ = 1.195,7 millions de francs.

Crédits de paiement en 1996 : (1) + (2) = 3.645,1 millions de francs.

. **Deuxième étape** : Calcul de la seconde part théorique de la DGE des communes en 1996.

Les calculs ne sont pas ici retranscrits. Un montant de **1.467,8 millions de francs** a été obtenu à partir des différents ratios constatés pour 1995.

. **Troisième étape** : Cette somme théorique de 1.467,8 millions de francs doit elle-même être majorée afin de tenir compte de la quote-part de 35,8 millions de francs affectée à Wallis-et-Futuna, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Mayotte.

¹ La clé de couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement est la suivante pour la DGE des communes : 31,5 % l'année n, 49,2 % en n+1 et 19,3 % en n + 3.

Le total est de 1.503,6 millions de francs.

. **Quatrième étape :** Prise en compte du "bascullement" sur la nouvelle DGE, ancienne seconde part de la DGE des communes, des collectivités dont la population est comprise entre 2.000 habitants et 10.000 habitants et qui, bien que pouvant opter pour la seconde part, étaient en 1995 à la première part.

On rappelle que le chiffrage de l'article 19 n'a pas pris en compte l'extension du champ d'éligibilité de la nouvelle DGE par rapport au texte initial du gouvernement.

Il s'agit de calculer le montant de DGE première part auquel les collectivités concernées auraient eu droit en 1996 et de l'ajouter au montant de DGE deuxième part pour 1996 tel qu'il a été établi plus haut (1.503,6 millions de francs). Pour ce faire, il est procédé en trois sous-étapes :

1. Montant des investissements réalisés par les communes et groupements de 2001 à 10.000 habitants en 1995 :

98.241,622 millions de francs (montant évaluatif des investissements réalisés par les bénéficiaires de la DGE-1ère part en 1995) x 33,4 % (part moyenne de ces collectivités dans l'investissement total des bénéficiaires de la première part communale de la DGE) = 32.812,7 millions de francs.

2. Montant de DGE perçu en 1995

32.812,7 millions de francs (investissement des communes et groupements dont la population est comprise entre 2001 et 10.000 habitants) x 2,04 % (taux DGE première part des communes en 1995) = 670 millions de francs.

3. Actualisation de la DGE perçue en 1995 en valeur 1996

670 millions de francs x 3,7 % (FBCF des APU en 1996) = 695 millions de francs.

. **Cinquième étape :** Le montant de la nouvelle DGE pour 1996, après prise en compte du "bascullement" des collectivités et groupements dont la population est comprise entre 2.001 habitants et 10.000 habitants, est égal à 1.503,6 millions de francs + 695 millions de francs = un peu moins de **2.199 millions de francs.**

L'avant-dernier alinéa de l'article 103 de la loi du 7 janvier 1983 dispose ainsi que "pour 1996, la dotations globale d'équipement des

communes s'élève à 2.198,8 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement".

2. L'apurement des opérations d'investissement de la première part de la DGE au titre du dernier trimestre de 1995

Les dotations versées aux communes et aux groupements au titre de la première part de la dotation globale d'équipement des communes sont liquidées trimestriellement par les préfetures au vu des états de mandatement produits par les collectivités. De ce fait, le quatrième trimestre de l'année 1995 sera liquidé au début de l'année 1996, selon la procédure habituelle. Le montant des crédits de paiement nécessaires, s'élève à **821 millions de francs** calculés comme suit.

* Le montant théorique de la première part de la DGE des communes pour 1996 est établi compte tenu des ratios observés en 1995 : 2.141,4 millions de francs.

* Crédits délégués au quatrième trimestre 1994 : 600,3 millions de francs.

* Investissements correspondants (reconstitués par application aux crédits délégués de l'inverse du taux de concours de 1994 (soit 0,0154) :

38.980,8 millions de francs ($600,3/0,0154$).

* Investissements évalués pour le quatrième trimestre de 1995 (par application aux investissements du quatrième trimestre de 1995 du taux de progression de la FBCF pour les APU en 1995, soit 3,3 %) :

40.267,2 millions de francs ($38.980,8 \times 3,3 \%$).

* Crédits de paiement nécessaires pour le quatrième trimestre de 1995 (après application au montant des investissements du quatrième trimestre de 1995 du taux de concours pour 1995 soit 2,04 %) :

821,5 millions de francs ($40.267,2$ millions de francs $\times 2,04 \%$).

Toutefois, le dernier alinéa du texte proposé par le présent article par l'article 103 de la loi du 7 janvier 1983 prévoit, certes, l'ouverture de 821 millions de francs en crédits de paiement *"pour l'achèvement des opérations antérieures au titre de la première part de la dotation globale d'équipement des communes"*, mais il fixe également à **972 millions de francs** le montant des autorisations de programme correspondantes.

Comme le révèle le tableau ci-après, ce montant de 972 millions de francs d'autorisations de programme est, en fait, **un solde**. Il est égal à la différence entre, d'un côté, les autorisations de programme théoriques pour 1996 à législation de 1983 inchangée et, de l'autre côté, l'addition des crédits de paiement demandés en 1996 au titre de la nouvelle DGE et des économies réalisés, toujours en crédits de paiement, par rapport à la dépense théorique en 1996.

En d'autres termes, le gouvernement a commencé par poser, pour 1996, l'équation "autorisations de programme" *égal* "crédits de paiement". Il a ouvert ainsi 2.199 millions de francs en autorisations de programme **et** crédits de paiement l'année prochaine. Les économies réalisées en crédits de paiement, en 1996, soit 625 millions de francs ont été, dans cette logique, extrapolées et transférées dans la colonne "autorisations de programme". Toutefois, le montant théorique d'autorisations de programme à législation de 1983 inchangée n'aurait pas été égale, en 1996, au montant théorique des crédits de paiement mais lui aurait été supérieur de 151 millions de francs. Le solde obtenu est donc supérieur de 151 millions de francs aux crédits de paiement.

La DGE des communes en 1996

(En millions de francs)

	Crédits de paiement	Autorisations de programme
I. - Montant de la DGE des communes en reconduction (+ 3,7 %)	3.645	3.796
II. - Calcul de la DGE des communes pour 1996		
1. Calcul des crédits de paiement :		
- besoin correspondant à la nouvelle DGE (communes de 10.000 habitants et moins)	2.199	-
- besoin pour l'achèvement des opérations en cours de l'ancienne première part (4ème trimestre 1995)	821	-
TOTAL des crédits de paiement pour 1996	3.020	-
Economie au titre des crédits de paiement en 1996 (I - II.1)	625	
2. Calcul des autorisations de programme :		
- besoin correspondant à la nouvelle DGE (communes de 10.000 habitants et moins) selon le principe AUTORISATIONS DE PROGRAMME = CP		2.199
- économie réalisée à partir du principe autorisations de programme = crédits de paiement		625
- solde des autorisations de programme à ouvrir pour achever les opérations en cours de l'ancienne première part (4ème trimestre 1995 (I - II.2)		972
TOTAL des autorisations de programme pour 1996		3.171

Source : ministère de l'économie, des finances et du plan

Au terme du débat sur la première partie, nos collègues députés avaient fixé le seuil supérieur d'éligibilité à la nouvelle DGE unique des communes à 20.000 habitants (au lieu de 10.000 habitants) pour les communes de métropole et avaient ajouté, parallèlement, une clause générale excluant du bénéfice de la dotation les communes dont le potentiel fiscal par habitant est égal ou supérieur à 1.5 fois le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes de moins de 20.000 habitants.

Enfin, tous les groupements de communes dont la population n'excède pas 35.000 habitants étaient, sans restriction, éligible à la nouvelle DGE unique.

Cette rédaction se traduisait par une telle extension nette du champ des collectivités éligibles à la DGE des communes qu'il eut fallu dégager une enveloppe de 100 millions de francs à 160 millions de francs supplémentaires

pour garantir à chaque bénéficiaire un montant d'attribution par tête d'habitant identique à celui de 1995.

Le Sénat, sur proposition de la commission des Finances et du gouvernement, est ainsi revenu à une architecture qui réduit à moins de vingt millions de francs le besoin supplémentaire théorique par rapport à l'enveloppe proposée sans supprimer toutefois l'ensemble des innovations, intéressantes, proposées par l'Assemblée nationale.

Au terme de l'article 19 tel qu'il a été voté par notre Haute Assemblée, la dotation globale d'équipement des communes est répartie, après constitution d'une quote-part au profit de Mayotte et des territoires d'Outre-mer entre :

- les communes dont la population n'excède pas 10.000 habitants dans les départements de métropole ou 35.000 habitants dans les départements d'Outre-mer et dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,4 fois le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes de métropole dont la population n'excède pas 10.000 habitants :

- les communes de métropole de plus de 10.000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 0,5 fois le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes de métropole de plus de 10.000 habitants ;

- les groupements de communes dont la population n'excède pas 20.000 habitants dans les départements de métropole et 35.000 habitants dans les départements d'Outre-mer.

H. LA DOTATION GENERALE DE DÉCENTRALISATION (CHAPITRE 41-56 du BUDGET DE L'INTÉRIEUR, REFORME DE L'ÉTAT, DÉCENTRALISATION et CITOYENNETÉ)

La dotation générale de décentralisation (DGD) assure, pour chaque collectivité concernée, la couverture des charges résultant des transferts de compétences à due concurrence de la fraction de ces charges non compensée par la fiscalité transférée. Elle est inscrite au chapitre 41-56 du budget de l'Intérieur et est indexée, en principe, sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement (+ 3,55 %).

Elle s'élève toutefois, en 1996, à 14,16 milliards de francs, en hausse de 4,34 %. Cette différence de huit dixièmes de point avec le taux théorique de progression s'explique, pour l'essentiel, par l'inscription d'une mesure nouvelle de 87,3 millions de francs correspondant à la contrepartie de la prise

en charge par les départements¹ et les régions² de l'affranchissement du courrier.

Cet abondement de DGD est lui-même le pendant de la majoration de 97,5 millions de francs de la DGF communale au titre de la disparition de la franchise postale.

La ventilation de la DGD, en application de ces principes, est la suivante, pour 1995 et 1996 :

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

Compétences	Loi de finances pour 1995	Projet de loi de finances pour 1996	Evolution 96/95 (en %)
Bureaux municipaux d'hygiène	432.559.871	447.915.747	3,55
Documents d'urbanisme	87.828.446	90.946.356	3,55
Primes d'assurance (autorisation d'utilisation du sol)	22.729.362	23.699.387	4,27
Concours particulier :			
"Bibliothèques municipales"	350.822.709	363.276.915	3,55
Transports scolaires	418.308.253	433.158.196	3,55
Total	1.312.248.641	1.358.996.601	3,56

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

Compétences	Loi de finances pour 1995	Projet de loi de finances pour 1996	Evolution 96/95 (en %)
Fonctionnement de l'enseignement public	2.815.320.421	2.915.264.296	3,55
Aide à la flotte de pêche côtière	17.248.085	17.860.392	3,55
Aides aux entreprises de cultures marines	19.203.629	19.885.357	3,55
Dépenses de fonctionnement des établissements privés sous contrat	645.731.550	668.655.020	3,55
Concours particulier pour le développement culturel des régions d'outre-mer	10.332.784	10.699.598	3,55
Ports fluviaux et voies navigables	17.725.631	18.354.891	3,55
Remboursement de la TVA sur les équipements des préfectures	632.031	654.468	3,55
Prise en charge par les régions des personnels départementaux mis à leur disposition	15.088.963	15.624.621	3,55
Solde "personnels des délégations à la formation professionnelle"	3.611.305	3.739.506	3,55
Compensation de la franchise postale		11.919.710	n.s.
Total	3.544.894.397	3.682.657.859	3,89

¹ Majoration pour les départements : 75,4 millions de francs.

² Majoration pour les régions : 11,9 millions de francs.

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

Compétences	Loi de finances pour 1995	Projet de loi de finances pour 1996	Evolution 96/95 (en %)
Mesures positives			
Fonctionnement de l'enseignement public	1.730.745.673	1.792.187.144	3,55
Action sociale et santé	9.851.304.574	10.201.025.887	3,55
Fonctionnement des ports maritimes de commerce et de pêche	13.517.031	13.996.886	3,55
Concours particulier "ports maritimes de commerce et de pêche" (investissement)	43.336.884	44.875.343	3,55
Travaux d'aménagement destinés aux cultures marines	8.199.315	8.490.391	3,55
Transports scolaires	4.329.840.466	4.483.549.802	+3,55
Dépenses de fonctionnement des établissements privés sous contrat	614.237.479	636.042.909	3,55
Culture (fonctionnement des bibliothèques de prêt)	228.916.281	237.042.809	3,55
Culture (concours particulier relatif à l'investissement des bibliothèques)	33.132.234	34.308.428	3,55
Remboursement de la TVA sur les équipements des préfectures	96.980.871	100.423.691	3,55
Remboursement de la TVA sur les équipements des DDASS	13.289.756	13.761.543	3,55
Remboursement de la TVA sur les équipements de la DDE	38.162.621	39.517.394	3,55
Remboursement de la TVA sur les équipements des DDAF	4.993.536	5.170.807	3,55
Chapitre 936-7	270.807.930	280.421.611	3,55
Solde "personnels des DDE"	152.410.652	142.863.147	- 6,26
Personnel DDE article 10-IV de la loi du 2.12.92	10.980.000	49.625.283	351,951
Frais de personnel des BDP et des services des archives	141.283.448	202.869.262	43,59
Compensation de la suppression de la franchise postale		75.437.000	n.s.
Total mesures positives	17.582.138.751	18.361.609.327	+ 4,43
Prélèvements			
Prise en charge par l'Etat des crédits de fonctionnement et d'équipement des préfectures	- 2.320.273.468	- 2.402.643.176	3,55
Prise en charge par l'Etat des crédits de fonctionnement et d'équipement des DDASS	- 460.868.496	- 477.229.328	3,55
Prise en charge par l'Etat des crédits de fonctionnement et d'équipement des DDE	664.578.745	- 694.049.955	4,435
Prise en charge par l'Etat des crédits de fonctionnement et d'équipement des DDAF	- 113.192.408	- 117.042.201	3,40
Solde "personnels préfectures" (loi du 11 octobre 1985) :			
- compléments de rémunération 1986	- 95.566.086	- 98.958.682	3,55
- options et vacances	- 1.751.735.729	- 1.841.093.541	5,10
Solde "personnels des DDASS" (loi du 11 octobre 1985)	- 141.341.700	- 153.743.138	8,77
Prise en charge par l'Etat de la rémunération des personnels non titulaires des DDE	- 2.263.380.881	- 2.343.730.902	3,55
Primes loi de 1940	- 805.437.933	- 834.030.980	3,55
Solde "personnels des DDAF"	- 154.511.269	- 175.371.467	13,50
Prise en charge par l'Etat des IUFM (Loi du 4 juillet 90)	- 99.035.993	- 107.278.626	8,32
Total des prélèvements	- 8.869.922.708	- 9.245.171.996	+ 4,23
Total	8.712.216.043	9.116.437.441	+ 4,64

I. LA DOTATION GENERALE DE DECENTRALISATION DE LA COLLECTIVITE TERRITORIALE DE CORSE (CHAPITRE 41-57 DU BUDGET DE L'INTERIEUR, REFORME DE L'ETAT, DECENTRALISATION ET CITOYENNETE)

La DGD "Corse" est apparue pour la première fois isolément (chapitre 41-57 du budget de l'intérieur) dans la loi de finances initiale pour 1993. Elle a vocation à regrouper l'intégralité des crédits destinés à la Corse au titre des compétences transférées par les lois de décentralisation de portée générale ainsi que par la loi n° 91-428 du 13 mai 1991, portant statut de la collectivité territoriale de Corse. Il s'y ajoute la dotation de continuité territoriale et celle aux offices de développement agricole et rural et d'équipement hydraulique.

Cette enveloppe globale s'élève, en 1996, à 1.267 millions de francs, en progression de 4 % par rapport à l'exercice précédent. Sur ce total, 3,55 points de croissance sont acquis par le jeu de l'indexation sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement.

Le restant (5,8 millions de francs) correspond, presque intégralement, à un ajustement des crédits destinés à la collectivité territoriale de Corse au titre des nouvelles charges qui lui ont été attribuées par l'article 81 de la loi du 13 mai 1991 précitée dans le domaine de l'agriculture (+ 0,5 million de francs) ou pour la gestion des personnels transférés des directions départementales de l'équipement (+ 5.2 millions de francs).

Chapitre 41-57 (Collectivité territoriale de Corse)	Loi de finances 1995	Projet de loi de finances pour 1996	Evolution 95/96
I. Article 10 : Divers transferts de compétences			
Transferts de compétences -droit commun	2.054.065	2.126.985	3,55 %
Transferts de compétences -loi du 30.7.82	134.884.656	139.673.061	3,55 %
Transferts de compétences -loi du 13.5.91 :			
- Culture	26.699.361	30.753.688	3,55 %
- Voirie	99.179.265	102.700.136	3,55 %
- AFPA (équipement)	1.288.968	1.334.727	3,55 %
- Développement économique	26.302.685	27.236.431	3,55 %
- Equipement	36.953.312	43.453.576	17,59 %
- Agriculture	3.787.899	4.479.105	18,248 %
- Produits droits sur alcool	- 47.751.710	- 49.446.895	3,55 %
- Franchise postale		56.290	
TOTAL	286.398.502	302.367.103	5,576 %
II. Article 20 : Continuité territoriale	892.787.582	924.481.541	3,55 %
III. Article 30 : Offices agricoles	38.812.538	40.190.383	3,55 %
TOTAL 41-57	1.217.998.622	1.267.039.027	4,026 %

J. LA DOTATION GENERALE DE DECENTRALISATION "FORMATION PROFESSIONNELLE" (CHAPITRE 43-06 DU BUDGET DU TRAVAIL, DIALOGUE SOCIAL ET PARTICIPATION)

La dotation générale de décentralisation spécifique "formation professionnelle", inscrite sur le budget du travail, dialogue social et participation, atteindrait 4,95 milliards de francs, en progression de 4,74 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1995.

Sur ce total de croissance, 3,55 points sont acquis par le jeu de l'indexation sur la DGF.

Le reliquat provient de deux postes :

- une enveloppe supplémentaire de 4,4 millions de francs est prévue en complément des frais de gestion pour les actions de formation en alternance (AFA) décentralisées ;

- une seconde dotation de 52,7 millions de francs correspondant à **l'enveloppe de rééquilibrage au titre de l'aménagement du territoire** qui est dorénavant rattachée aux régions au travers des mécanismes de la DGD, conformément au voeu exprimé le 22 février dernier par la commission consultative sur l'évaluation des charges ; cette enveloppe était précédemment affectée au financement des actions de préqualification et restait donc gérée par l'Etat.

K. LA DOTATION REGIONALE D'EQUIPEMENT SCOLAIRE (DRES) ET LA DOTATION DEPARTEMENTALE D'EQUIPEMENT DES COLLEGES (DDEC) (CHAPITRES 67-56 ET 67-57 DU BUDGET DE L'INTERIEUR, REFORME DE L'ETAT, DECENTRALISATION ET CITOYENNETE)

La dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) instituées dans le cadre de la compensation financière des transferts de compétence de l'Etat aux collectivités locales en matière scolaire, évoluent chaque année, en autorisations de programme, au même rythme que la dotation globale d'équipement, c'est-à-dire en fonction du taux prévisionnel d'évolution de la FBCF des administrations publiques (+ 3,7 % en 1996).

La dotation régionale d'équipement scolaire s'établit donc à 3.157 millions de francs en autorisations de programme pour le prochain exercice et la dotation départementale d'équipement des collèges à 1.562 millions de francs.

L. LA DOTATION DE COMPENSATION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE (HORS REI) (PRELEVEMENT SUR RECETTES DE L'ETAT)

Le II de l'article 18 du projet de loi de finances initiale pour 1996 précise que pour chacune des années 1996, 1997 et 1998, le taux d'évolution de la **dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors remboursement pour embauche et investissement)** "est celui qui permet, compte tenu du montant total des autres dotations à structures constante, de respecter la norme d'évolution fixée au I", c'est-à-dire l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac associée au projet de loi de finances.

La DCTP, "variable d'ajustement" du pacte de stabilité, a donc été mécaniquement fixée à 14.132 millions de francs en 1996, en diminution de 7,48 % par rapport à la dotation effectivement distribuée en 1995.

Toutefois, le gouvernement a accepté, devant le Sénat, d'injecter dans l'enveloppe du "pacte de stabilité", chaque année, **300 millions de francs** venant en supplément de l'indexation sur les prix. Cette marge additionnelle de manoeuvre s'imputera sur la DCTP après calcul selon les modalités précisées plus haut. **La dotation de compensation de la taxe professionnelle sera ainsi de 14.432 millions de francs en 1996.**

La "tuyauterie" utilisée pour parvenir à ce résultat est passablement complexe :

- Après le vote de l'article 11 du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale, le reversement au FNPTP du supplément d'imposition permis par la cotisation minimale de taxe professionnelle à 0,35 % de la valeur ajoutée ne devait pas être pris en compte pour l'inscription au sein de l'enveloppe du pacte de stabilité de la dotation de l'Etat au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle. En d'autres termes, le FNPTP restait, pour l'application de l'article 18 du projet de loi de finances, fixé à 1.500 millions de francs alors que s'il avait été inscrit pour 1.100 millions de francs, la DCTP eut été mécaniquement majorée des 400 millions de francs correspondants à la cotisation minimale telle que conçue par l'Assemblée nationale.

- Le Sénat a cependant amendé l'article 11 afin de prévoir que la réduction de la dotation de l'Etat au FNPTP induite par le reversement de la cotisation minimale de taxe professionnelle en ressource de ce fonds serait prise en compte, dans le calcul à structure constante défini à l'article 18 de la loi de finances pour 1996, à hauteur de 300 millions de francs.

Le tableau ci-après retrace les différents éléments du calcul permettant de déterminer le montant de la DCTP.

Évolution des dotations sous enveloppe
Application de l'article 18 du projet de loi de finances initiale pour 1996

(En millions de francs)

	LFI 1995 révisée	PLF 1996	Evolution en % PLF 96/LFI 95 révisée
DOTATIONS SOUS ENVELOPPE			
Dotation globale de fonctionnement (DGF)	99.910 (1)	103.457	3,55
Dotation spéciale instituteurs (DSI)	3.024	3.133	3,60
Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP)	1.385	1.500 (- 300)	8,30
Fonds national de péréquation (FNP)	569	616	8,26
Dotation élu local	250	259	3,60
Dotation globale d'équipement (DGE)			
Dotation générale de décentralisation (DGD)	6.089	5.689	- 6,57
Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)	13.569	14.051	3,55
Dotation départementale d'équipement des collègues (DDEC)	3.044	3.157	3,71
Dotation générale de décentralisation Corse (DGD Corse)	1.506	1.562	3,72
Dotation de décentralisation formation professionnelle	1.218	1.261	3,53
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) hors réduction pour embauche et investissement (REI)	4.726	4.893	3,53
	15.258 (1)	14.132 (+ 300)	- 7,48
Total Enveloppe normée	150.548	153.710	2,10
AJUSTEMENTS			
FNPTP (excédent de fiscalité Poste et France Télécom)		298	
Ajustements			
- DSI		- 186	
- DGD intérieur		107	
- DGD Corse		6	
- DGD Formation professionnelle		57	
- DGF abandon de la franchise postale		67 (+ 30)	
Total Enveloppe normée et ajustements	150.548	154.059	2,33

(1) montant 1995 recalé (prix 1,8 % appliqué au montant définitif 1994 : 98.143,5 millions de francs) *3,55 % (prix h. tabac 96 : 2,1 % - 1/2 PIB vol. 95 : 2,9 / 2) indices 1996

prix h. tabac 2,1
FBCF 3,7
PIB vol 2,9 (95)
Rec. Fisc. Nettes 8,3337
DGF (prix + 0,5 PIB) : 3,55

(2) Base 1995 : 18.744 millions de francs

- 568 millions de francs (FNP)

- 2.917 millions de francs (Art. 54 LFI 94 au lieu de 2.900 millions de francs attendus)

II. LES DOTATIONS HORS ENVELOPPE

Les concours et subventions de l'Etat dont l'évolution n'est pas déterminée par une indexation établie par les précédentes lois de finances sont placés hors du périmètre du pacte de stabilité.

Ils n'en sont pas moins soumis à la volonté du gouvernement de maîtriser leur évolution.

A. *LE FONDS DE COMPENSATION POUR LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE (PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES DE L'ETAT)*

Le montant du **Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA)**, contrepartie de la TVA payée par les collectivités locales sur leurs dépenses d'investissement de la pénultième année, devrait s'élever à 23,1 milliards de francs en 1995, en progression de 1,3 % par rapport à la dotation inscrite en loi de finances initiale pour 1995.

Les crédits du FCTVA font traditionnellement l'objet d'évaluations assez grossières dans le projet de loi de finances initiale. Celles-ci reposent notamment sur le dernier montant définitif connu (23,2 milliards de francs constatés en loi de règlement du budget de 1994). Elles font également intervenir les données disponibles sur la croissance des investissements éligibles et tiennent compte, depuis trois ans, de la plus grande rigueur exigée des préfets dans l'application des dispositions relatives aux versements des ressources du FCTVA.

B. *LE PRODUIT DES AMENDES DE POLICE RELATIVES À LA CIRCULATION ROUTIÈRE (PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES DE L'ETAT)*

Le produit des amendes de police est estimé pour 1996 à 1,7 milliard de francs contre 1,3 milliard de francs en 1995, soit une hausse supérieure à 30 % par rapport au précédent exercice.

Cette majoration exceptionnelle est la conséquence des dispositions du décret n° 95-600 du 5 mai 1995 modifiant l'article R 266 du code de la route qui ont prévu la forfaitisation des amendes de quatrième classe à compter du 1er septembre 1995. La forfaitisation entraîne, en effet, le basculement de cette catégorie d'amendes des recettes de l'Etat vers celles des communes.

C. LES SUBVENTIONS ET COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR

Les concours spécifiques qui, avec un montant de 8,8 milliards de francs en moyens d'engagement ¹, ne représentent que 3,7 % des concours aux collectivités locales, regroupent concurremment divers crédits d'intervention ministériels non globalisés et une partie des dépenses de certains comptes spéciaux du Trésor.

Leur total atteignait 9,36 milliards de francs en loi de finances initiale pour 1995 et subirait donc une contraction de 5,8 % en valeur.

Cette évolution négative est toutefois due, pour les deux-tiers, au "dégonflement" optique du chapitre 67-51 du budget de l'intérieur, réforme de l'Etat, décentralisation et citoyenneté ("*Subvention pour travaux divers d'intérêt local*") qui, chaque année, a vocation à être abondé au terme de la discussion budgétaire au titre de la "réserve parlementaire".

D. LES COMPENSATIONS D'EXONÉRATIONS ET DE DÉGRÈVEMENTS LÉGISLATIFS

1. La réduction pour embauche et investissement (PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES DE L'ÉTAT)

Une enveloppe de 3,3 milliards de francs avait été inscrite au titre de la compensation de la REI en loi de finances initiale pour 1995.

Les estimations révisées pour le présent exercice font état d'un montant sensiblement plus faible égale à 3.017.312.000 francs.

La dotation 1996 est prévisionnellement fixée à 3,2 milliards de francs, en progression donc de 6,1 % par rapport au montant révisé de 1995 (- 3 % par rapport à la dotation inscrite en loi de finances initiale pour 1995).

¹ Les moyens d'engagement sont égaux à la somme des dépenses ordinaires et des autorisations de programme.

2. La contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties (CHAPITRE 41-51 DU BUDGET DE L'INTÉRIEUR, REFORME DE L'ETAT, DÉCENTRALISATION ET CITOYENNETÉ)

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

La compensation est versée aux collectivités concernées en début d'année au titre des pertes constatées au cours de l'exercice précédent.

Le chapitre 41-51 avait déjà vu son montant réduit de 200 millions de francs en loi de finances rectificative pour 1994. C'est la dotation ainsi réajustée à environ 1,3 milliard de francs qui avait été inscrite en loi de finances initiale pour 1995.

La loi de finances rectificative du 4 août 1995 a, à son tour, opéré une nouvelle contraction de 300 millions de francs, ramenant le montant du chapitre en exécution 1995 à moins de 1 milliard de francs.

Finalement, il est proposé, dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 1996, de stabiliser le montant de la contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties à 850 millions de francs.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les indications fournies par le gouvernement ne permettent pas d'établir la part de chacune de ces explications dans le total de 450 millions de francs de réduction de la dépense inscrit dans l'arrêté d'annulation du 28 juin dernier et dans le projet de loi de finances initiale pour 1996.

3. La compensation des exonérations relatives à la fiscalité locale (PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES DE L'ETAT)

La compensation des exonérations relatives à la fiscalité locale, dont le montant était évalué en loi de finances initiale pour 1995 à 9,4 milliards de francs, devrait finalement s'élever en exécution à plus de 10.2 milliards de francs.

Une part prépondérante de cette revalorisation (500 millions de francs) correspond à l'acompte versé au mois d'octobre à la moitié la plus "pauvre" des départements et des régions au titre de la compensation de la réduction des droits d'enregistrement sur immeubles d'habitation (article 11 de la loi de finances rectificative du 4 août 1995).

L'évaluation du coût, en 1996, de la compensation des exonérations relatives à la fiscalité locale est fixée à 12,9 milliards de francs, en progression de 37,4 % par rapport à l'estimation de la loi de finances initiale pour 1995 et de 26,4 % par rapport au montant des dépenses constatées pour cet exercice.

Ces très forts indices d'évolution reflètent, outre l'évolution des bases exonérées :

- la fin du processus, entamé en 1993, de disparition de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties à vocation agricole et le plein effet de la compensation correspondante ;

- le respect des dispositions de l'article 11 de la loi de finances rectificative du 4 août 1995 précitée qui prévoient le versement d'un acompte de 2,3 milliards de francs à la moitié la plus "riche" des départements et des régions au titre de la compensation de la réduction des droits d'enregistrement sur immeubles d'habitation.

4. La compensation de divers dégrèvements législatifs (CHAPITRE 15-01 DU BUDGET DES CHARGES COMMUNES)

Les dégrèvements législatifs d'impôts locaux à la fiscalité locale sont imputés sur le chapitre 15-01 du budget des charges communes. Ils recouvrent pour plus des trois-quarts la compensation versée aux collectivités locales au titre des pertes engendrées par le plafonnement des cotisations de taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée. Une autre fraction est affectée à la compensation de dégrèvements de taxe d'habitation accordés aux contribuables, autres que les personnes âgées et les handicapés, peu ou pas imposés à l'impôt sur le revenu.

Le coût de ces dégrèvements pour l'Etat serait maintenu, en 1996, à son niveau estimé dans la loi de finances initiale pour 1995, soit un peu moins de 34,5 milliards de francs, et serait même sensiblement réduit (de - 6,4 %) par rapport au montant révisé de l'évaluation faite pour l'exercice en cours (montant révisé : 36,8 milliards de francs).

Ce résultat est obtenu par la mise en oeuvre de trois mesures contenues dans le projet de loi de finances :

- L'article 10 propose de **pérenniser**, à compter de 1996¹ le dispositif de l'article 17 de la loi de finances initiale pour 1995 qui relève le plafonnement de la cotisation de taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée à 3,8 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 140 millions de francs et 500 millions de francs et à 4 % pour celles dont le chiffre d'affaires excède 500 millions de francs.

- Parallèlement, le même article prévoit de **neutraliser le coût pour l'Etat de l'augmentation de la pression fiscale décidée par les collectivités locales**. Ainsi, le dégrèvement accordé aux entreprises sera-t-il désormais déterminé en multipliant les bases nettes de taxe professionnelle par le taux appliqué par la collectivité en 1995 ou le taux de l'année d'imposition, s'il est inférieur.

- Enfin, l'article 12 du projet de loi de finances pour 1996, d'ores et déjà adopté en termes identiques par les deux Assemblées, modifie les dispositions de l'article 1414 C du code des impôts qui prévoit que les redevables dont la cotisation d'impôts sur le revenu au titre de l'année précédente n'excède pas 16.937 francs sont dégrevés d'office de la taxe d'habitation afférente à leur habitation principale pour la fraction de leur cotisation qui excède 3,4 % de leur revenu. Le seuil de 16.937 francs serait ramené à 13.300 francs, soit l'équivalent pour un couple marié avec deux enfants d'un revenu brut imposable de 225.000 francs par an. Le nombre des contribuables concernés serait d'environ 220.000.

*

* *

Curieusement, le tableau placé au début de cette première partie du rapport, dont les chiffres sont fournis par le gouvernement, ne mentionne pas le prélèvement sur recettes institué par la loi du 27 décembre 1994² au profit

¹ Le Sénat a toutefois limité à l'horizon 1998 la reconduction de ce dispositif.

² Loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse.

des deux départements corses. Ce texte prévoit, en effet, le reversement à ces deux collectivités d'une fraction (1,5 %) de la TIPP perçue en Corse. L'objectif poursuivi par l'institution de cette dotation est d'améliorer la compensation des exonérations totales de taxe professionnelle prévues par la loi.

Le montant du reversement atteindrait **94,9 millions de francs** en 1996, soit un montant à peu près égal à celui inscrit à l'état A dans la loi de finances initiale pour 1995 (95 millions de francs).

III. LA FISCALITÉ TRANSFÉRÉE

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

• **La fiscalité transférée** au titre de la compensation financière des transferts de compétences (taxe sur les cartes grises, droits d'enregistrement et taxe de publicité foncière, vignette automobile, hors fiscalité spécifique à la Corse) augmenterait de 4,9 % par rapport aux évaluations révisées pour 1995 et atteindrait un montant global de 44,645 milliards de francs. Il ne s'agit toutefois que d'une évaluation, le taux de progression retenu étant celui du produit intérieur brut en valeur en 1996.

En 1995, d'après les premières estimations fournies par le "bleu" budgétaire :

- La *taxe sur les cartes grises* perçue par les régions aurait bénéficié d'un produit en hausse de 8,9 % par rapport à 1994, avec près de 8 milliards de francs.

- Les produits de la *taxe départementale de publicité foncière* et du *droit départemental d'enregistrement* se seraient établis à 20,75 milliards de francs, soit à un niveau un peu supérieur à celui atteint en 1994 (20 milliards de francs).

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

- Enfin, la *taxe différentielle sur les véhicules à moteur* (la vignette) aurait sensiblement progressé (+ 5.1 %), à 13,8 milliards de francs.

Evolution du produit des impôts transférés depuis 1988
(En millions de francs)

Impôts	Collectivité bénéficiaire	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995(1)
Taxe sur les cartes grises	Région	4.142	4.689	5.615	5.659	6.106	6.324	7.318	7.972
	% d'évolution	11,31 %	13,21 %	19,75 %	0,78 %	7,90 %	3,57 %	15,72 %	8,93 %
Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière	Département	16.508	18.764	21.125	19.924	18.497	17.734	20.014	20.750
	% d'évolution	12,38 %	13,67 %	12,58 %	- 5,69 %	- 7,16 %	- 4,12 %	12,86 %	3,7 %
Taxe différentielle sur les véhicules à moteur (vignette)	Département	10.742	11.170	11.792	12.150	12.352	12.525	13.120	
	+ région Corse	+ 31	+ 37	+ 38	+ 40	+ 39	+ 44	+ 44	
		10.773	11.207	11.830	12.190	12.391	12.569	13.164	13.838
	% d'évolution	4,47 %	4,03 %	5,56 %	3,04 %	1,65 %	1,44 %	4,73 %	5,12 %
Total 1		31.423	34.660	38.570	37.773	36.994	36.627	40.496	42.560
% d'évolution		9,40 %	10,30 %	11,28 %	- 2,07 %	- 2,06 %	- 0,99 %	10,56 %	5,10 %
Droits de consommation sur les alcools	Région Corse						37.681	38.364	38.500
Total 2		31.423	34.660	38.570	37.773	36.994	36.665	40.534	42.598,5
% d'évolution		9,40 %	10,30 %	11,28 %	- 2,07 %	- 2,06 %	- 0,89 %	10,55 %	5,1 %

(1) Evaluation

• L'estimation de l'évolution des droits de consommation perçus sur les alcools en **Corse** est de 39 millions de francs pour 1996, contre 38,5 millions de francs attendus en 1995. Leur produit a vocation à couvrir une partie des charges transférées à la collectivité territoriale de Corse dans le cadre de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991.

• L'encadré ci-après fait le point sur le pendant de la fiscalité transférée : les reversements au profit de la DGD des excédents de recettes des départements dits "surfiscalisés".

Les départements surfiscalisés en 1995

La loi du 7 janvier 1983 relative aux transferts de compétences a posé le principe de l'intégralité de la compensation des charges financières résultant des compétences transférées, à la date du transfert. Les ressources ainsi transférées assurent la stricte compensation des accroissements de charges résultant du transfert de compétences.

C'est pourquoi l'article 95 de la loi n° 83-3 du 7 janvier 1983 complété par l'article 17 de la loi n° 83-1186 du 29 décembre 1983 a prévu un ajustement des ressources fiscales transférées pour les départements dont le montant de ces ressources fiscales était, à la date du transfert de compétences, **supérieur** au montant des charges résultant du transfert de compétences.

Le montant de cet ajustement est égal au montant des ressources fiscales attribuées aux départements en contrepartie des transferts de compétences qui excèdent les accroissements de charges résultant de ces transferts.

Pour l'application de l'article 95 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 susvisée, le produit des impôts revenant aux départements concernés est diminué, au profit du budget général, d'une part, de la différence actualisée entre le produit calculé sur la base des taux en vigueur à la date du transfert et le montant des charges qui résultent des transferts de compétences opérés en 1984, 1985, 1986 et 1987, ainsi que de la moitié du supplément de ressources fiscales résultant des dispositions de l'article 14 de la loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983 portant loi de finances pour 1984 (aménagement du régime des exonérations temporaires de taxe foncière sur les propriétés bâties en faveur des constructions neuves) et, d'autre part, du solde des mouvements financiers résultant de la prise en charge par l'Etat et les départements des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité.

Au titre de l'exercice 1995, les montants des ajustements fixés par l'arrêté du 17 mars 1995 sont les suivants :

Alpes de Haute-Provence	1.057.321 francs
Hauts-Alpes	20.582.115 francs
Alpes-Maritimes	442.413.290 francs
Eure-et-Loir	6.235.049 francs
Haute-Garonne	114.219.678 francs
Haute-Loire	3.598.057 francs
Manche	26.733.378 francs
Puy-de-Dôme	51.134.157 francs
Pyrénées-Orientales	3.110.804 francs
Haut-Rhin	6.128.762 francs
Savoie	64.187.508 francs
Haute-Savoie	134.647.769 francs
Paris	1.235.878.723 francs
Seine-et-Marne	99.043.852 francs
Yvelines	274.877.561 francs
Var	129.141.526 francs
Essonne	52.328.050 francs
Hauts-de-Seine	383.469.014 francs
TOTAL	3.048.786.614 francs

DEUXIEME PARTIE

LES BUDGETS LOCAUX ET LA FISCALITE LOCALE

I. EVOLUTION ET STRUCTURES DES BUDGETS LOCAUX

Les remarques présentées par votre commission des finances lors de l'examen des projets de budget du ministère de l'Intérieur des années précédentes sont, cette année encore, valables pour l'établissement des principales données chiffrées afférentes aux budgets locaux.

Ces remarques sont au nombre de trois :

- les données définitives, issues de la direction de la comptabilité publique, sont disponibles avec retard (les chiffres de 1994 ne sont encore qu'à l'état d'estimations eu égard aux délais de centralisation des comptes administratifs) :

- les données fournies par le Crédit local de France ont l'avantage d'être communiquées très tôt, avant même que l'exercice auquel elles s'appliquent ne soit achevé ; elles sont fondées sur le concept statistique de "collectivités locales" qui intègre les communes, les départements, les régions, les groupements de communes ainsi que les services publics communaux et départementaux et les régies :

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

Cette année, en particulier, les budgets primitifs des départements et des régions ont, en général, prévu une hausse significative des droits de mutation à titre onéreux sur immeubles d'habitation alors que l'article 11 de la loi de finances rectificative du 4 août 1995 a prévu un abattement de 35 % sur cet impôt, qui n'est que partiellement compensé.

A. LES GRANDES TENDANCES OBSERVABLES EN 1995 SELON LE CREDIT LOCAL DE FRANCE

La note de conjoncture publiée au mois de juillet dernier par le Crédit local de France souligne la persistance, en 1995, de la situation financière difficile à laquelle les collectivités locales doivent faire face depuis le début des années 1990. Leurs budgets devraient ainsi progresser bien en-deçà de la croissance économique.

Compte simplifié des collectivités locales

Recettes réelles	1993	94/93	1994	95/94	1995	Dépenses réelles	1993	94/93	1994	95/94	1995
Fonctionnement	555,8	+ 4,9	583,1	+ 4,0	606,3	Fonctionnement	420,0	+ 5,1	441,2	+ 6,0	467,5
Recettes fiscales	347,7	+ 6,3	369,6	+ 4,7	387,0	Personnel	146,5	+ 5,6	154,7	+ 8,4	167,7
Dotations de l'Etat	118,8	+ 2,6	121,9	+ 2,1	124,5	Frais financiers	60,9	- 1,4	60,0	- 2,6	58,5
Autres recettes	89,3	+ 2,6	91,6	+ 3,5	94,9	Autres dépenses	212,5	+ 6,6	226,5	+ 6,5	241,3
Investissement	128,7	+ 4,0	133,8	- 7,9	123,2	Investissement	237,7	+ 3,6	246,2	- 2,2	248,9
Dotations de l'Etat	38,8	+ 1,2	39,3	- 0,1	39,2	Equipement	154,3	+ 3,1	159,0	- 6,1	149,3
Emprunts hors refinancements	82,6	+ 4,9	86,6	- 12,9	75,4	Remboursements (hors RA)	46,0	+ 6,2	48,8	+ 6,3	51,9
Autres recettes	7,4	+ 8,2	8,0	+ 7,6	8,6	Autres dépenses	37,5	+ 2,4	38,4	+ 3,2	39,6
TOTAL	684,5	+ 4,7	717,0	+ 1,8	729,5	TOTAL	657,7	+ 4,5	687,5	+ 3,8	708,4

	1993	94/93	1994	95/94	1995
Recettes réelles de fonctionnement	555,8	+ 4,9	583,1	+ 4,0	606,3
Dépenses de gestion	359,1	+ 6,2	381,2	+ 7,3	409,0
Epargne de gestion	196,7	+ 2,6	201,9	- 2,3	197,3
Annuité de la dette	106,9	+ 1,9	108,9	+ 1,4	110,4
Epargne disponible	89,8	+ 3,6	93,0	- 6,6	86,9

En effet, **l'effet de ciseaux perdue** : l'augmentation des dépenses de gestion (+ 7,3 %), dopées par la hausse significative de la cotisation employeur à la CNRACL, est plus élevée que celle des recettes courantes (+ 4,0 %).

La réduction des marges de manoeuvre est certes atténuée par la diminution des frais financiers : la politique de gestion active de la dette menée au cours de l'année 1994 porte ainsi ses fruits.

Toutefois, les collectivités locales hésitent à s'endetter. On assiste ainsi à **une réduction parallèle du recours à l'emprunt et de l'effort d'investissement.**

1. Un effet de ciseaux marqué

a) *La progression des recettes de fonctionnement en 1995 (+ 4,0 %) est légèrement inférieure à celle de 1994 (+ 4,9 %)*

➤ *La croissance des recettes fiscales poursuit son ralentissement (1993 : + 6,9 % ; 1994 : + 6,3 % ; 1995 : + 4,7 %).*

La tenue des élections municipales et la modération fiscale qui prévaut à la veille des consultations électorales expliquent, pour partie seulement, que la **fiscalité directe** votée évolue plus lentement en 1995 (+ 5,2 % contre + 8,4 % en 1994) dans un contexte caractérisé par le poids prédominant des communes dans la fiscalité locale.

En 1988 et 1989, on avait déjà pu constater une faible progression des taux de la fiscalité communale.

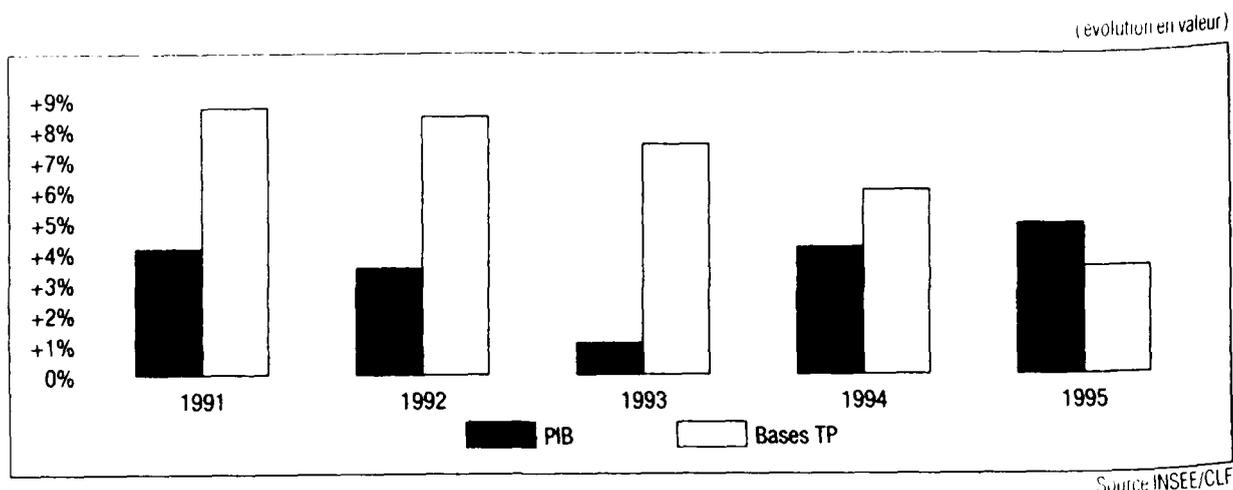
En 1995, on relève également une faible augmentation pour les communes (+ 0,5 % en moyenne pour les taux des quatre taxes), mais celle-ci est occultée en partie par la progression de la pression fiscale des départements, et une augmentation du poids des groupements.

Plus déterminant, la progression des bases fiscales est nettement inférieure à celle de 1994 : pour la taxe professionnelle par exemple, le rythme de progression s'établit entre 3,5 % et 4 %, soit une augmentation en valeur inférieure au PIB. La masse salariale et les équipements (en chiffres 1993), qui constituent la matière imposable ont, en effet, été directement affectés par la montée du chômage et la baisse des investissements industriels.

Les *compensations d'exonérations* ne connaissent pas de repli comme en 1994 (- 13,2 %) mais suivent globalement un rythme proche de celui de leur indexation réglementaire (+ 4,3 %).

En 1995, l'évolution des compensations d'exonérations ne pénalise donc pas la progression du produit perçu par les collectivités locales. En 1994, alors que le produit voté progressait de 8,4 %, la diminution des compensations avait freiné l'évolution du produit perçu à 5,8 %. En 1995, le produit perçu par les collectivités locales devrait augmenter de 5,1 %, à un rythme sensiblement identique à celui de la fiscalité votée (+ 5,2 %).

Evolution comparée des bases de taxe professionnelle et du PIB



La **fiscalité indirecte** a suivi une tendance très favorable en 1994 (+ 8,9 %) sans doute passagère. Cette évolution a eu une influence très forte sur les recettes des départements et des régions, dont la fiscalité indirecte représente environ le tiers des recettes fiscales.

Les droits de mutation ont connu une évolution rapide, stimulée par le nombre important de transactions effectuées dans l'immobilier ancien grâce aux mesures conjoncturelles adoptées fin 1993. Les taxes automobiles ont crû vivement (+ 6,8 %) sous l'effet conjoint d'une augmentation des tarifs pratiqués (vignette, carte grise) mais aussi grâce au dynamisme du marché automobile dopé par les mesures gouvernementales.

Après cette phase dynamique, la fiscalité indirecte devait en revanche, selon le Crédit local de France, connaître un léger repli en 1995.

Ce constat, déjà pessimiste, ne tenait cependant pas compte, à la date de rédaction de la note du Crédit local de France, de l'abattement de 35 % des parts départementale et régionale des droits de mutation sur immeubles d'habitation décidé dans le cadre du collectif budgétaire du 4 août 1995.

➤ *Les dotations de fonctionnement : une évolution maintenue au niveau de l'inflation.*

Le Crédit local de France note ensuite que la nouvelle indexation de la dotation globale de fonctionnement (indice des prix hors tabac) mise en place dans un contexte de restriction budgétaire de l'Etat s'est avérée nettement défavorable pour les collectivités : + 2,0 % en 1994 et + 1,7 % en 1995 contre + 4,3 % en 1993. Ce ralentissement affecte l'ensemble des dotations de fonctionnement, constituées à environ 80 % de la seule DGF.

➤ *Les autres recettes de fonctionnement*, essentiellement composées de recettes forfaitaires issues de l'exploitation des services publics locaux, évoluent à un rythme sensiblement équivalent en 1994 (+ 2,6 %) et 1995 (+ 3,5 %).

b) *Des dépenses de gestion en nette progression en 1995*

➤ La note du Crédit local de France souligne, en premier lieu, *la forte croissance des frais de personnel*. La hausse surprise de la cotisation employeur à la CNRACL provoque une vive croissance des dépenses de personnel en 1995 (+ 8,4 %) après une progression ralentie en 1994 (+ 5,6 %) par rapport aux années précédentes.

Alors que les dépenses de personnel croissaient rapidement depuis le début des années 1990, l'année 1994 marquait, en effet, un freinage sensible de leur progression. Cet effort de maîtrise des dépenses a été en partie annulé par la mesure relative à la CNRACL qui entraîne un surcoût pour les collectivités locales d'environ **3 milliards de francs**.

En outre, les collectivités locales doivent supporter les effets des négociations salariales dans la fonction publique (**accords Durafour**, évolution de l'indice de référence de la fonction publique) et l'accroissement des effectifs inhérent aux transferts de charges (**formation professionnelle dans les régions**). Afin de contenir la progression de leurs frais de personnel, certaines communes (notamment les plus grandes pour lesquelles les frais de personnel sont structurellement plus élevés) sont amenées à limiter la croissance de leurs effectifs ou tentent de les réduire par des non remplacements de départs.

➤ *Les autres dépenses de fonctionnement progressent à un rythme soutenu* : + 6,6 % en 1994 et + 6,5 % en 1995. Parmi ces dépenses courantes, les achats de biens et services connaissent une progression nettement ralentie depuis le début des années 1990.

En revanche, **le coût des prestations sociales continue de s'accroître**, tant pour les départements que pour les communes. Cette hausse des dépenses d'aide sociale (pour les départements : + 8 % en 1994, + 7 % en 1995), compréhensible en temps de crise économique, est essentiellement liée à **l'explosion des dépenses de lutte contre l'exclusion** : en 1995, le nombre des Rmistes dépasserait le million, contre environ 910.000 personnes en 1994 et environ 790.000 en 1993.

c) Une réduction de l'épargne de gestion en 1995

La maîtrise des dépenses courantes avait permis en 1994 la progression de l'épargne de gestion (+ 2,6 %). L'effet de ciseaux est beaucoup plus prononcé en 1995 et provoque la réduction de l'épargne résultant des opérations courantes (- 2,3 %). Les collectivités locales parviennent néanmoins toujours à dégager près de 200 millions de francs d'épargne de gestion.

2. Une progression ralentie de la charge de la dette permet cependant d'atténuer la réduction de l'épargne disponible

Le Crédit local de France note que sans une progression nettement ralentie de la charge de la dette (+ 1,9 % en 1994 et + 1,4 % en 1995, contre + 6,6 % en 1993), les marges de manoeuvre des collectivités locales auraient été nettement affectées.

a) Les collectivités locales limitent le coût de la dette

Grâce aux opérations de réaménagement de la dette qui ont eu lieu en 1993 et en 1994, les collectivités locales ont pu **modifier la structure de leur encours** et profiter de la baisse des taux enregistrée sur les index monétaires.

La sophistication croissante de la gestion de l'encours permet aux collectivités d'optimiser le coût des emprunts et de mettre à profit les opportunités dégagées par l'instabilité des marchés financiers. La souplesse offerte par les nouveaux produits financiers leur permet également de mieux étaler la charge de la dette.

Cette gestion quotidienne, alliée à une politique de moindre recours à l'emprunt, a permis aux collectivités de diminuer leurs frais financiers en 1994 (- 1,4 %) et en 1995 (- 2,6 %).

Toutefois, même si les opérations de réaménagement de la dette lissent le paiement de la part en capital de l'annuité, les remboursements de dette progressent encore rapidement en 1994 (+ 6,2 %) et 1995 (+ 6,3 %) contre une augmentation de 8,2 % en 1993.

b) L'épargne disponible est en baisse en 1995 (- 6,6 %)

Après avoir progressé en 1994 (+ 3,6 %), l'épargne disponible se contracte en 1995, mais c'est essentiellement en raison de la stagnation de l'épargne de gestion. L'épargne disponible représente encore près de 90 milliards de francs et demeure la première source de financement des investissements locaux.

3. Une réduction concomitante de l'effort d'investissement et du recours à l'emprunt

a) L'investissement local en retrait en 1995

Le cycle communal d'investissement se traduit en principe par une accélération des dépenses d'équipement l'année qui précède les élections municipales et par une stagnation ou une réduction prononcée les deux années suivantes.

L'année 1994 semble cependant indiquer un tassement du cycle dans sa phase ascendante : la stagnation des marges de manoeuvre a incité les communes à élaborer des programmes d'investissement plus modestes ou plus étalés dans le temps. En outre, le ralentissement des dépenses des départements et des régions en faveur de l'enseignement secondaire, après la phase très dynamique de la période 1986-1992 (près de 100 milliards de francs d'investissements), a contribué à une croissance modérée des dépenses d'équipement en 1994 (+ 3,1 %).

Le Crédit local de France s'attendait à ce que la phase décroissante du cycle soit accentuée par le report des élections municipales en juin et se traduise par une réduction globale de 6,1 % des dépenses d'équipement des collectivités en 1995. De plus, la réduction du taux de remboursement de la TVA applicable dès les investissements réalisés en 1995 modifiera vraisemblablement les plans de financement des investissements et conduira à freiner les dépenses d'équipement.

Les résultats de l'enquête d'opinion FNTP-INSEE sur la conjoncture des travaux publics démontrent clairement la persistance de ce cycle d'investissement : l'opinion des entrepreneurs sur la commande publique s'est améliorée tout au long de l'année 1994 mais se dégrade en 1995.

Par ailleurs, la diminution des prix des prestations dans le domaine du BTP contribue à réduire les dépenses d'équipement des collectivités.

Certaines opérations ponctuelles devraient cependant permettre de limiter la baisse des investissements : prêts bonifiés en faveur du BTP (4 milliards de francs en 1994, 2 milliards de francs en 1995) et opérations initiées par l'Etat (subventions exceptionnelles sont accordées pour les travaux de sécurité dans les établissements scolaires).

b) *Un recul prononcé des recettes d'investissement en 1995.*

➤ *La stagnation des dotations d'investissement en 1995*

En 1995, le FCTVA est en diminution (- 3,4 %). En effet, son évolution dépend étroitement des investissements réalisés lors de l'année n-2, et les dépenses d'équipement ont diminué en 1993. Cette tendance est accentuée par les restrictions apportées aux règles d'attribution du fonds. En dépit de la bonne évolution de la dotation régionale d'équipement scolaire et de la dotation départementale d'équipement des collèges (supérieure à + 4 %) et de la légère progression de la DGE (+ 1,5 %), les dotations d'équipement devraient également stagner en 1995 (- 0,1 %).

➤ *Une nette diminution du recours à l'emprunt en 1995*

En 1994, les collectivités locales avaient recouru un peu plus à l'emprunt (+ 4,9 %) pour financer leurs investissements.

En 1995, la baisse du recours à l'emprunt devrait être importante (entre - 10 % et - 15 %) selon le Crédit local de France. Cette diminution résulte de nombreux facteurs :

- une compression des programmes d'investissement ;

- **la volonté de renforcer les équilibres fondamentaux** ; les élus locaux sont globalement attentifs à leur niveau d'endettement et le maintiennent dans des proportions limitées ;

- les collectivités locales peuvent mobiliser leur trésorerie pour financer leurs investissements : le solde de trésorerie des collectivités locales auprès du Trésor s'est considérablement apprécié en 1994, passant de 62,7 milliards de francs en janvier à 70,8 milliards de francs en novembre. Les collectivités locales disposent ainsi d'une réserve de fonds qui a crû d'environ 13 % en un an.

Compte simplifié des collectivités locales

(En milliards de francs courants)

	1992	1993	1994	1995
CONSTITUTION DE L'ÉPARGNE DISPONIBLE				
Recettes réelles de fonctionnement	524,1	555,8	583,1	606,3
dont Fiscalité	324,9	347,7	369,6	387,0
Dotations de l'Etat	113,0	118,8	121,9	124,5
Autres recettes	86,1	89,3	91,6	94,9
Dépenses de gestion	338,3	359,1	381,2	409,0
dont Personnel	137,7	146,5	154,7	167,7
Autres dépenses	200,6	212,5	226,5	241,3
Epargne de gestion	185,8	196,7	201,9	197,3
Annuité de la dette	100,3	106,9	108,9	110,4
dont Frais financiers	57,8	60,9	60,0	58,5
Remboursements (hors remboursements anticipés)	42,5	46,0	48,8	51,9
Epargne disponible	85,5	89,8	93,0	86,9
FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT				
Dépenses d'investissement	208,9	218,6	226,9	210,1
dont Equipement	158,0	154,3	159,0	149,3
Investissements indirects	34,9	37,5	38,4	39,6
Autres dépenses	16,0	26,8	29,5	21,2
Recettes d'investissement	123,4	128,7	133,8	123,2
dont Dotations de l'Etat	36,0	38,8	39,3	39,2
Emprunt (hors refinancements)	80,1	82,6	86,6	75,4
Autres recettes	7,2	7,4	8,0	8,6
ENCOURS DE LA DETTE				
Total (au 01-01)	547,1	584,8	621,3	659,1
dont communes	291,8	305,0	318,0	332,0
dont départements	81,3	93,4	106,3	118,9
dont régions	25,8	34,9	40,6	44,4

Source : Crédit local de France

B. L'EVOLUTION COMPAREE DES BUDGETS LOCAUX

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

Votre rapporteur souligne toutefois que les données annoncées ci-joints ne sont pas nécessairement homogènes avec celles prises en compte par le Crédit local de France même si les analyses qui en découlent se rejoignent largement, notamment cette année.

En particulier, les données relatives aux communes sont établies à partir d'un échantillon de 4.750 de ces collectivités, réparties sur l'ensemble des départements. L'agrégation des données comptables ne serait donc pas significative.

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

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

Il s'y ajoute de plus cette année le fait que les départements et les régions n'ont pas pu prendre en compte l'abattement de 35 % institué par l'article 11 du collectif budgétaire du 4 août 1995 et qui ne prévoit à ce titre qu'une compensation partielle de l'Etat.

1. Les budgets primitifs des communes

Evolution des budgets primitifs communaux

	1994/1993	1995/1994		1994/1993	1995/1994
Dépenses de fonctionnement	+ 4,5 %	+ 3,5 %	Recettes de fonctionnement	+ 3,9 %	+ 4,0 %
- personnel	+ 4,4 %	+ 5,3 %	- dotations de l'Etat	+ 1,2 %	+ 1,8 %
- intérêts	- 3,1 %	- 6,1 %	- recettes fiscales	+ 3,8 %	+ 3,9 %
- transferts	+ 6,4 %	+ 4,5 %	Emprunts	+ 26,0 %	- 16,6 %
Dépenses d'investissement	+ 8,8 %	- 4,5 %			
- équipement	+ 3,0 %	- 5,5 %			
- remboursements de dettes	+ 27,2 %	- 3,2 %			

Selon la note de la direction générale des collectivités locales, le volume des dépenses totales inscrit aux budgets primitifs des communes au début de l'exercice 1995 affiche **une stagnation en francs courants** en moyenne soit une diminution en francs constants. Cet arrêt de la croissance du total des dépenses qui touche toutes les strates de communes étudiées accentue les tendances observées en 1993 et 1994.

Les communes bénéficient de leur politique de gestion active de la dette et de réduction du recours à l'emprunt au cours des années récentes et voient ainsi leur charge de dette diminuer tant en fonctionnement qu'en investissement.

Bien que les frais de personnel restent difficilement compressibles, on peut également noter un fléchissement des dépenses courantes qui permet aux communes de dégager une épargne en évolution plus favorable tout en limitant la progression de leur pression fiscale.

Toutefois, plus encore que la modération dans la fixation des taux d'imposition, l'augmentation réduite des bases d'imposition due au ralentissement de l'activité économique des dernières années explique **la plus faible évolution enregistrée par le produit des quatre taxes depuis plusieurs années.**

La volonté de restriction budgétaire en début d'exercice 1995 qui s'inscrit dans un contexte économique difficile sensible comme on vient de le voir pour les postes de fonctionnement est plus marquée en ce qui concerne l'investissement. La lecture des budgets montre un effondrement des prévisions d'équipement brut, même si une partie de cette baisse peut être imputée à la poursuite du développement de l'intercommunalité qui entraîne un transfert d'investissements vers les groupements, et au contexte électoral.

Cette compression de l'effort d'équipement et la forte augmentation de l'épargne disponible permettent une diminution du recours à l'emprunt. L'endettement des communes tend à se stabiliser au cours de ces derniers exercices, et la DGCL relève globalement une **évolution modérée de l'encours de la dette.**

2. Les budgets primitifs départementaux

Les budgets primitifs départementaux évoluent de 3,2 % en dépenses et en recettes en 1995. La répartition des recettes et des dépenses est la suivante :

Principaux montants extraits des budgets primitifs 1995 des départements métropolitains (hors Paris)

	Millions de francs	Francs par habitant
DEPENSES REELLES TOTALES	202.037,2	3.728
Dépenses réelles totales hors réaménagements de dette	198.397,2	3.643
Dépenses réelles de fonctionnement	132.313,8	2.429
Dépenses de personnel (art. 61)	19.787,6	363
Intérêts versés	9.549,3	175
Transferts versés (art. 64 et 65)	87.117,2	1.600
Dépenses nettes d'aide sociale (chapitre 958)	68.069,3	1.250
Dépenses pour les collèges	5.777,5	106
Dépenses réelles d'investissement	70.723,4	1.299
Dépenses réelles d'investissement hors réaménagements de dette	66.083,4	1.213
Dépenses d'équipement brut (art. 21 et 23)	28.988,4	532
Subventions d'équipement versée (art. 13)	20.102,2	369
Remboursements de dettes (art. 16 et 18)	17.933,3	329
Remboursements hors réaménagements de dette	13.293,3	244
Dépenses pour les collèges	8.683,0	159
RECETTES REELLES TOTALES	203.037,2	3.728
Recettes réelles totales hors réaménagements de dette	198.397,2	3.643
Recettes réelles de fonctionnement	159.960,3	2.937
Produit des contributions directes (art. 77)	80.926,5	1.486
Produit des impôts indirects (art. 75)	30.979,3	569
Dotations versées par l'Etat (art. 74)	23.136,1	425
Recouvrements et participations (art. 73)	21.905,8	402
Recettes réelles d'investissement	43.077,0	791
Recettes réelles d'investissement hors réaménagements de dette	38.437,0	706
Subventions et participations (art. 10 et 14)	11.999,0	220
Produit des emprunts (art. 16)	28.872,2	530
Produits des emprunts hors réaménagements de dette	24.232,4	445
EPARGNE BRUTE	27.646,4	508

Les prévisions budgétaires des départements pour 1995 illustrent la **très grande sensibilité des évolutions financières de ces collectivités à la situation économique.**

Evolution des budgets primitifs départementaux (métropole, hors Paris)

	1994/1993	1995/1994		1994/1993	1993/1994
Dépenses de fonctionnement	+ 5,2 %	+ 4,7 %	Recettes de fonctionnement	+ 2,9 %	+ 5,3 %
dont - personnel	+ 7,2 %	+ 8,5 %	- dotations de l'Etat	+ 0,5 %	+ 1,9 %
- intérêts	+ 5,5 %	- 3,4 %	- impôts indirects	- 1,4 %	+ 5,8 %
- transferts	+ 5,4 %	+ 5,1 %	- produit 4 taxes directes	+ 5,8 %	+ 6,7 %
- aide sociale	+ 8,3 %	+ 6,6 %	Recettes d'investissement	+ 14,6 %	- 3,9 %
- scolaire	+ 2,9 %	+ 3,9 %	- subventions	+ 3,1 %	- 5,1 %
Dépenses d'investissement	+ 5,5 %	+ 0,5 %	- emprunts	+ 20,4 %	- 3,8 %
dont - équipement	- 4,4 %	- 0,9 %			
- remboursements de dettes	+ 45,5 %	+ 3,9 %			
- scolaire	- 3,1 %	+ 6,7 %			

La direction générale des collectivités locales note qu'au début de la période de ralentissement économique (1990-1992), les départements avaient maintenu un rythme élevé de dépenses, notamment de dépenses d'équipement, en recourant massivement à l'emprunt pour les financer. Aujourd'hui, alors même que la conjoncture semble plus favorable, ils persévèrent dans une politique de rigueur, mise en place en 1993, afin de restaurer les équilibres financiers et de réduire l'endettement.

De ce point de vue, l'exercice 1995 semblait pouvoir marquer la fin de la dégradation de la situation des départements observée depuis le début des années 1990.

Plusieurs indicateurs relatifs aux équilibres financiers confirment cette évolution, tel le repli sensible du besoin de financement après quatre années d'une hausse continue.

Cette limitation du besoin de financement résulte toutefois pour partie **d'une nouvelle limitation de l'effort d'équipement**, au moment même où l'ensemble des ressources propres disponibles à l'investissement progresse.

La restauration d'une certaine capacité d'autofinancement dans les budgets primitifs doit également beaucoup à la **fiscalité indirecte** dont il était prévu que le produit renoue avec la croissance après quatre années consécutives de baisse. La reprise des transactions immobilières, et donc des droits de mutation, devait être la cause première de cette amélioration. On rappelle toutefois que les budgets primitifs ont été élaborés avant la décision

d'abattement de 35 % des droits de mutation à titre onéreux sur immeubles d'habitation.

Les départements perçoivent enfin **les bénéfices d'une gestion active de leur dette** que révèlent les nombreuses opérations de réaménagement enregistrées ces dernières années et encore programmées en 1995. Cette gestion permet un recul sensible de la charge des intérêts, évolution d'autant plus notable que l'endettement s'était fortement accentué au début de la décennie.

Ces évolutions plus favorables ne sont pas totalement contrariées par la persistance d'une croissance soutenue des dépenses sociales. Toutefois, même si un léger ralentissement est perceptible, la progression de 6,6 % -estime la DGCL- suggère une forte composante structurelle parmi les déterminants de ces dépenses dont le poids dans les budgets pourrait alors durablement s'intensifier.

Au total, et en dépit de cet accroissement de charges, les dépenses courantes sont prévues pour progresser moins vite que les recettes.

Pour sensible qu'elle soit, la réduction des emprunts qu'autorisent ces évolutions ne conduit pas encore à une réduction de la dette mais à un ralentissement de sa progression.

Les signes d'une inflexion favorable des situations financières sont donc perceptibles. D'autres, concernant la structure des budgets, confirment une évolution du rôle tenu par les départements.

Ainsi, la ligne de partage des dépenses entre fonctionnement et investissement se déplace-t-elle à nouveau au profit des premières, signifiant la moindre capacité des départements à intervenir dans le domaine de l'aménagement. La baisse du taux d'équipement est à cet égard significative.

Au sein même des opérations courantes, la nécessité de l'action sociale accentue la prédominance des dépenses "passives" et limite les interventions de nature économique.

3. Les budgets primitifs régionaux

Comme le note en introduction de son rapport la direction générale des collectivités locales, la crise économique que traverse la France depuis le début des années quatre-vingt-dix a affecté les régions, comme l'ensemble des collectivités locales, de multiples façons : par la progression des charges

courantes, par la baisse de rendement des impôts indirects, par la stabilisation des concours financiers de l'Etat. Ces difficultés sont intervenues après une période où les régions avaient consacré, au prix d'un accroissement sensible de la fiscalité et de l'endettement, un effort considérable à la rénovation et à la reconstruction du parc immobilier des lycées qui leur a été transféré en 1986.

Depuis 1992, ces collectivités ont freiné et même réduit leurs programmations d'investissement : ces restrictions ont été imposées par des marges de manoeuvre resserrées, et ont en outre été permises par un certain niveau de satisfaction des besoins en matière d'équipement scolaire. Pour enrayer l'évolution d'une charge de dette devenue particulièrement lourde, ces collectivités ont parallèlement procédé à la gestion active de leur dette, ce qui leur a permis d'obtenir de meilleures conditions de taux et de durée des prêts.

Cet effort de maîtrise s'inscrit durablement dans les budgets régionaux : en 1995, alors que les indicateurs économiques renouent avec la croissance, les régions ont voté des budgets faisant apparaître la hausse la plus réduite de leur histoire, **+ 3,6 % par rapport à 1994**. Qui plus est, si l'on fait abstraction de la formation professionnelle continue qui fait l'objet d'un élargissement du transfert de compétences, et gonfle donc techniquement les budgets, on assiste à **une décroissance globale de 1 % en valeur** pour l'ensemble des régions en 1995.

Evolution des budgets primitifs régionaux (France entière)

	1994/1993	1995/1994		1994/1993	1995/1994
Dépenses de fonctionnement	+ 7,1 %	+ 15,8% (1)	Recettes fiscales	+ 6,7 %	+ 8,9 %
dont - personnel	+ 13,8 %	+ 12,8 %	- Impôts indirects	- 0,5 %	+ 9,2 %
- intérêts	+ 15,5 %	+ 3,0 %	- permis de conduire	+ 3,6 %	+ 6,1 %
- lycées	+ 5,8 %	+ 5,2 %	- droits de mutation	- 4,0 %	+ 8,8 %
Dépenses d'investissement	+ 14,9 %	- 3,2 %	- cartes grises	+ 1,9 %	+ 9,6 %
dont - équipement brut (2)	- 6,7 %	- 3,4 %	Produits 4 taxes	+ 14,0 %	+ 8,0 %
dont lycées	+ 4,3 %	+ 6,2 %	Transferts reçus	+ 5,1 %	+ 13,0 %
- subventions versées	+ 12,1 %	+ 2,7 %	Emprunts	+ 36,1 %	- 22,3 %
- remboursements des dettes	+ 75,7 %	- 19,2 %			

(1) + 5,2 % hors formation professionnelle continue et apprentissage

(2) Métropole sauf Ile-de-france

Tandis que les **dépenses** de fonctionnement continuent de croître, moins rapidement qu'auparavant toutefois, les dépenses d'investissement devraient encore diminuer en 1995, notamment en matière d'équipement proprement dit, le subventionnement poursuivant une progression modeste.

Le financement des actions régionales repose, à hauteur des trois-quarts, sur des **recettes** courantes, qui sont en perte de vitesse depuis 1990. En ce qui concerne, tout d'abord, les transferts reçus, la faible évolution résulte directement de l'effort de modération budgétaire affectant le budget de l'Etat. Quant aux recettes fiscales, qui contribuent pour plus de la moitié au financement du budget des régions, le ralentissement observé depuis 1991 résulte en totalité du moindre rendement des impôts indirects, fortement tributaires de l'activité économique.

En 1995, une évolution encourageante de la conjoncture a incité les assemblées régionales à renouer avec des prévisions de fiscalité indirecte à la hausse. Le supplément de recettes qui en résulte devait permettre de limiter en 1995 l'évolution des impôts directs à 8 %, après plusieurs années de très forte croissance. Globalement, les recettes fiscales devaient progresser de moins de 9 % en 1995.

Toutefois ces décisions fondées sur une vision optimiste de la situation économique ne pouvaient pas tenir compte des dispositions de l'article 11 de la première loi de finances rectificative pour 1995 qui prévoient une réduction de 35 % pour les mutations à titre onéreux sur immeubles d'habitation constatées par un acte authentique signé entre le 1er juillet 1995 et le 31 décembre 1996, ainsi que des modalités de compensation des pertes de recettes.

La capacité d'épargne des régions ne devrait donc pas s'améliorer sensiblement en 1995. Elle justifierait le financement d'une programmation prudente des investissements reposant sur un appel réduit aux financements extérieurs.

La réduction du recours à l'emprunt apparaît, en effet, comme un élément significatif de la volonté de maîtrise des finances régionales : le poids de l'endettement est clairement devenu une composante déterminante de l'évolution budgétaire au cours des derniers exercices.

Les budgets des régions
(France entière)

(En millions de francs)

	Montant pour 1995	% du total
DEPENSES TOTALES	70.846	
Dépenses de fonctionnement	28.308	100,0
Frais de personnel	1.737	6,1
Intérêts de la dette	4.259	15,0
Transferts versés	19.678	69,5
dont formation professionnelle et apprentissage	9.877	34,9
équipements scolaires	4.585	16,2
Frais de gestion	1.620	5,7
Autres	1.014	3,7
Dépenses d'investissement	42.538	100,0
Lycées	14.102	33,1
Formation professionnelle et apprentissage	732	1,7
Enseignement supérieur	1.850	4,3
Culture, vie sociale	1.104	2,6
Santé, interventions sociales	425	1,0
Logement, développement urbain	1.904	4,5
Développement rural, environnement	2.881	6,8
Transports, télécommunications	9.854	23,2
Action économique	4.622	10,9
Remboursement de dette	4.121	9,7
Autres	943	2,1
RECETTES	70.516	---
Recettes fiscales	38.447	100,0
Permis de conduire	331	0,9
Droits de mutation	5.162	13,4
Cartes grises	7.972	20,7
Impôts directs	22.744	59,2
Autres	2.238	5,8
Transferts reçus	21.124	100,0
DGD formation professionnelle	5.934	28,1
DGD	4.763	22,5
Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)	2.963	14,0
DGF Ile-de-France	1.091	5,2
FCTVA	2.277	10,8
Autres transferts	4.096	19,4
Emprunts	10.037	
Autres	908	

Source : DGCL

II. LA FISCALITE LOCALE

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

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

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

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

A. L'APPROCHE DU CONTRIBUABLE

Sous l'angle du contribuable, les montants de chacune des quatre taxes directes locales ont évolué comme suit depuis 1984 :

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

Charge supportée par les redevables

(en millions de francs)

	Taxe professionnelle	Taxe d'habitation	Taxe sur le foncier bâti	Taxe sur le foncier non bâti	TOTAL
1985	62.002	30.244	37.334	8.900	138.480
1986	67.104	32.266	41.381	9.388	150.139
1987	68.149	33.584	45.061	9.355	156.149
1988	73.482	34.841	48.890	9.768	166.981
1989	80.581	37.443	52.235	9.622	179.881
1990	91.160	36.574	56.712	9.125	193.571
1991	98.514	40.867	62.404	8.460	210.245
1992	104.142	45.016	68.614	9.007	226.779
1993	109.490	47.462	76.784	8.141	241.877
1994	112.484	51.157	83.993	7.908	255.542
1995 (1)	118.002	53.510	89.286	7.270	268.068

(1) Prévisions

Les taux d'évolution des impôts directs locaux réellement supportés par les redevables atteignent donc, pour 1995, par rapport à 1994 :

- + 4,91 % pour la taxe professionnelle.
- + 4,60 % pour la taxe d'habitation.
- + 6,30 % pour la taxe sur le foncier bâti.
- 8,07 % pour le foncier non bâti.

La progression pondérée des quatre taxes directes locales s'élève ainsi, du point de vue du redevable, à 4,9 %.

Il convient enfin de rappeler que la pression fiscale supportée par le contribuable local intègre **les taxes additionnelles aux impôts locaux** dont les collectivités locales ne sont pas responsables, à l'exception toutefois de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Ces taxes additionnelles, déjà prises en compte dans les chiffres qui précèdent, sont récapitulées dans le tableau ci-après. Elles comprennent notamment les taxes perçues par les organismes consulaires et les frais d'assiette et de dégrèvements pour le compte de l'Etat.

Sur ce point, il convient de rappeler que le gouvernement, pour financer le coût des opérations de révision des bases, a institué dans la loi du 30 juillet 1990 une majoration de 0,4 point sur deux ans des prélèvements pour frais d'assiette et de recouvrement des impôts locaux. Cette majoration a tout d'abord été reconduite en 1993, puis en 1994 et 1995. L'article 13 du projet de loi de finances initiale pour 1996, adopté dans les mêmes termes par les deux Assemblées, **pérennise** la majoration de 0,4 point dont le rendement est estimé à 1,3 milliard de francs ⁽¹⁾.

Impositions additionnelles aux quatre taxes locales

	1992	1993	1994	1995 (1)
Taxes additionnelles au foncier bâti				
. Taxe d'enlèvement ordures ménagères	10.426	11.710	12.992	14.030
. Frais d'assiette (4 %) et de dégrèvements (3,6 %)	5.247	5.796	6.360	6.796
Total	15.673	17.506	19.352	20.826
Taxes additionnelles au foncier non bâti				
. Taxe pour frais de chambres d'agriculture	1.351	1.374	1.395	1.410
. Taxe perçue au profit du BAPSA	53	51	49	50
. Cotisation pour la caisse d'assurance accidents agricoles	76	74	75	75
. Frais d'assiette et de dégrèvements (7,6 %)	752	653	615	590
Total	2.232	2.152	2.134	2.125
Taxes additionnelles à la taxe professionnelle				
. Taxes chambres de commerce	4.936	5.237	5.494	5.590
. Taxe chambres de métiers	915	955	1.002	1.040
. Cotisation de péréquation (2)	2.765	2.899	3.088	3.250
. Frais d'assiette et de dégrèvements (7,6 %)	9.242	10.219	11.174	11.662
Total	17.858	19.310	20.758	21.542
Taxe additionnelle à la taxe d'habitation				
. Frais d'assiette (4 %) et frais de dégrèvements (résidences secondaires)	2.350	2.564	2.751	2.880
. Taxe additionnelle (3)	147	163	180	190
Total	2.497	2.727	2.931	3.070
Total général	38.260	41.695	45.175	47.563

(1) Prévisions

(2) Dont versés à l'Etat : 1.037 millions de francs en 1992, 1.098 millions de francs en 1993, 1.149 millions de francs en 1994 et 1.210 millions de francs en 1995.

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

¹ Dans son commentaire sous cet article (Rapport Sénat n° 77-1995-1996, Tome II, fascicule 1), M. Alain Lambert, rapporteur général, insiste tout particulièrement sur la tentation grandissante de l'Etat d'opérer des prélèvements fiscaux directement sur le contribuable local.

B. LE POINT DE VUE DES COLLECTIVITES LOCALES

Sous l'angle des collectivités locales, les produits et les compensations correspondant à chacune des quatre taxes directes locales ont évolué comme suit depuis 1985 :

Produit perçu par les collectivités locales et les organismes consulaires

(en millions de francs)

	Taxe professionnelle	Taxe d'habitation	Taxe sur le foncier bâti	Taxe sur le foncier non bâti	TOTAL
1985	73.702	33.786	39.685	8.275	155.448
1986	79.566	36.858	43.616	8.809	168.849
1987	86.689	39.576	47.117	8.988	182.370
1988	93.923	41.507	50.616	9.024	195.070
1989	101.620	44.206	53.127	8.918	207.871
1990	113.696	47.681	57.678	8.995	228.050
1991	125.738	51.612	62.775	9.202	249.327
1992	135.492	53.130	67.372	9.322	265.316
1993	146.836	59.260	74.868	9.334	290.298
1994	153.033	63.462	81.636	8.885	307.016
1995 (1)	160.164	66.688	86.743	8.893	322.478

(1) Prévisions

Les taux d'évolution du produit perçu par les collectivités locales et organismes consulaires atteint donc, pour 1995, + 5,04 % par rapport à 1994, soit :

- + 4,65 % pour la taxe professionnelle,
- + 5,08 % pour la taxe d'habitation,
- + 6,26 % pour la taxe sur le foncier bâti,
- + 0,09 % pour le foncier non bâti.

- La fiscalité directe locale connaît un nouveau ralentissement de sa croissance en 1995.

Selon les analyses effectuées par la direction générale des collectivités locales sur un échantillon de 4.700 communes (dont toutes celles de plus de 5.000 habitants), ainsi que sur la totalité des régions, des départements et des groupements de communes à fiscalité propre créés avant le 1er janvier 1995, les collectivités territoriales percevront *262,7 milliards de francs* au titre des quatre taxes directes locales (non comprises les allocations compensatrices), soit une progression de 5 % par rapport à l'année 1994 (3,2 % en francs constants).

Alors que les taux constatés dépassaient régulièrement 6 % en francs constants depuis le début de la décennie, cette faible progression résulte des effets conjugués d'**une augmentation réduite des bases notifiées (+ 0,9 %** seulement en francs constants et sans la revalorisation forfaitaire de 2 %) et d'**une modération quasi-général dans la fixation des taux.**

- Les évolutions constatées revêtent une relative homogénéité d'une catégorie de collectivités à l'autre :

• **Les communes** se sont montrées comme en 1994 les plus mesurées, limitant en moyenne la progression de leurs taux à moins de 1 % ; il en résulte une augmentation de leur produit de 3,6 % (+ 1,9 % en francs constants, *soit 148 milliards de francs*), très inférieure aux augmentations constatées les années précédentes. Certes, cette modération doit être appréciée au regard du transfert de fiscalité qui continue à s'opérer vers les structures intercommunales dont le nombre et l'intégration fiscale continuent d'augmenter.

En ajoutant aux produits communaux les produits votés par les groupements à fiscalité propre, l'augmentation du produit reste toutefois mesurée (+ 4,4 % en francs courants, + 2,7 % en francs constants, *soit 167,9 milliards de francs*).

Il convient également de signaler que l'augmentation des produits votés par les groupements à fiscalité propre (+ 11 % en francs courants, + 9,1 % en francs constants) tient non seulement à la création de structures intercommunales nouvelles, mais aussi à la transformation de syndicats et districts pré-existants et s'accompagne donc d'une diminution des produits syndicaux que la DGCL n'est pas parvenue à chiffrer. Le taux de croissance de + 4,4 % est donc un maximum si l'on considère la fiscalité prélevée par le secteur communal dans son ensemble.

• **Les départements** ont en moyenne voté -comme en 1994- une progression voisine de 3 % pour les taux de trois taxes principales, conduisant à une augmentation de 6 % du produit voté (+ 4,3 % en francs constants, *soit 73,5 milliards de francs*), malgré la diminution des produits attendus sur le foncier non bâti dont le taux augmente en moyenne de moins de 1 % et dont les bases continuent de se contracter en raison de l'exonération progressive instaurée en 1993.

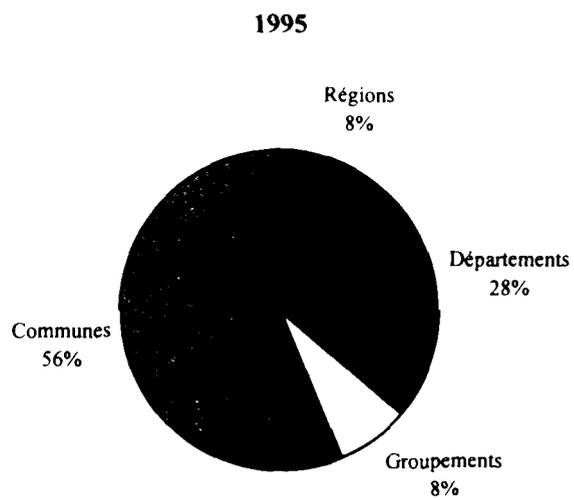
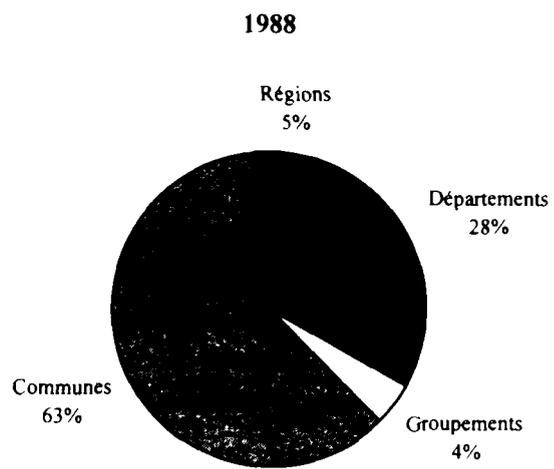
Près d'un département sur quatre a reconduit les taux qu'il avait votés en 1994 ; à l'inverse, un département sur trois a augmenté ses taux de plus de 4 %.

• **Les régions** ont, elles aussi, voté une augmentation moyenne proche de 3 %, en net recul par rapport à 1993 et 1994 où l'augmentation avait dépassé respectivement 15 et 10 %. Il en résulte une croissance du produit attendu approchant 6,7 % (4,9 % en francs constants, *soit 21,3 milliards de francs*) qui constitue l'une des augmentations les plus faibles de ces dix dernières années.

Un tiers des régions ont reconduit les taux qu'elles avaient votés en 1994 ; à l'inverse, deux régions ont voté une augmentation supérieure à 10 % de leurs taux d'imposition.

La taxe professionnelle n'est ainsi plus, depuis deux ans, le principal moteur de la croissance des produits d'imposition directe locale ; la taxe d'habitation et la taxe sur le foncier bâti assurent prioritairement le produit nécessaire à l'équilibre des budgets des collectivités.

Répartition des produits des quatre "vieilles" par catégorie de collectivité locale



C. LE COÛT DES COMPENSATIONS D'ALLÈGEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX POUR L'ETAT

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

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

	Taxe professionnelle	Taxe d'habitation	Taxe sur le foncier bâti	Taxe sur le foncier non bâti	TOTAL
1985 (2)	15.864 22,66 %	4.893 14,49 %	3.579 8,90 %		24.336 16,90 %
1986 (2)	16.929 22,41 %	6.066 16,47 %	3.687 8,36 %		26.682 17,05 %
1987 (2)	22.665 27,53 %	7.575 19,15 %	3.877 8,19 %		34.117 20,16 %
1988 (2)	24.825 27,81 %	8.326 20,07 %	3.316 6,57 %		36.467 20,12 %
1989 (2)	25.690 26,58 %	8.533 19,31 %	2.643 5,03 %		36.866 19,06 %
1990 (2)	27.749 25,60 %	13.127 27,54 %	3.159 6,44 %	313 4,07 %	44.349 20,84 %
1991 (2)	33.559 27,93 %	13.016 25,23 %	3.012 5,65 %	1.230 15,70 %	50.817 21,82 %
1992 (2)	38.185 29,47 %	10.268 19,33 %	1.644 2,89 %	805 10,17 %	50.903 20,56 %
1993 (2)	44.793 31,86 %	14.149 23,89 %	1.272 2,01 %	1.627 20,58 %	61.841 22,83 %
1994 (2)	48.637 33,20 %	14.827 23,37 %	1.140 1,66 %	1.391 18,70 %	65.995 23,08 %
1995 (Prévisions)	50.639 32,98 %	15.818 23,72 %	1.196 1,64 %	2.028 27,28 %	69.681 23,20 %
1995/1994	+ 4,12 %	+ 6,68 %	+ 4,91 %	+ 45,79 %	+ 5,59 %

(1) Ces chiffres intègrent à la fois les dégrèvements "législatifs" et les dégrèvements ordinaires ainsi que les autres compensations. Le montant perçu par l'Etat au titre des frais de dégrèvement en est soustrait, ce qui explique la différence constatée avec le tableau de la page suivante relatif au coût pour l'Etat des exonérations et dégrèvements de taxe professionnelle.

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

• Ces chiffres révèlent une croissance forte de la charge représentée, pour l'Etat, par la fiscalité directe locale, passée en effet de 15,8 milliards de francs à 69,7 milliards de francs entre 1984 et 1985, soit une multiplication par un coefficient de 4,4. La prise en charge par l'Etat d'abattements, d'exonérations et de dégrèvements divers s'élève ainsi, **en net**, à 23,2 % du produit théorique que les collectivités locales devraient percevoir au titre de leur fiscalité directe. Jamais la participation de l'Etat n'a été aussi élevée qu'en 1995 puisqu'elle est passée de 12,23 % en 1984 à 20,16 % en 1987 pour redescendre un peu en 1988 et 1989 et ne plus cesser d'augmenter depuis.

• L'impôt le plus coûteux pour l'Etat est **la taxe professionnelle**. La répartition de la charge occasionnée par cet impôt s'est établie comme suit au cours des dernières années :

(en millions de francs)

	1991	1992	1993	1994	1995 (Prévisions)
- Dotation de compensation de la taxe professionnelle	24.382	23.451	22.773	18.257	18.257
. Plafonnement taux TP 1983	582	586	575	535	545
. Réduction salaires	3.185	3.195	3.136	2.918	2.999
. Réduction embauche et investissement (1)	5.234	4.248	3.925	3.498	3.019
. Abattement général 16 % bases TP	15.381	15.422	15.137	11.306	11.694
- Dégrèvement de cotisation pour la fraction > 3,5 % de la valeur ajoutée (2)	7.733	14.988	18.579	27.013	29.405
TOTAL	32.115	38.439	41.352	42.570	47.662

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

(2) A compter de 1991 : 4 % en 1990 et 4,5 % en 1989.

Le tableau ci-dessus ne fait pas état de la charge de **307 millions de francs** exposée par l'Etat, en 1995, au titre de la compensation des exonérations de taxe professionnelle instituées en Corse par la loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse¹.

Le ralentissement sensible de la progression du coût à structure constante des compensations d'exonérations et de dégrèvements de taxe

¹ A ce montant de 307 millions de francs de compensation directe des pertes de bases s'ajoutent **95 millions de francs** au titre du reversement aux deux départements corses de 1,5 % du produit de la TIPP perçu en Corse. Ce supplément, prévu par la loi du 27 décembre 1994, vise à améliorer le niveau de la compensation pour ces deux collectivités.

professionnelle a été obtenu par une double action, sur la DCTP et le dégrèvement de cotisation en fonction de la valeur ajoutée.

① **La dotation de compensation de la taxe professionnelle :**

- A compter de 1992, la compensation de la réduction pour embauche et investissement a subi une réfaction se traduisant par un ticket modérateur de 2 % du produit des quatre taxes directes locales.

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

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

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

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

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

Comme votre rapporteur spécial l'a indiqué dans la première partie de son rapport, la première partie du projet de loi de finances pour 1996, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, prévoit **une consolidation, voire une accentuation, de cet effort de stabilisation des dépenses de l'Etat :**

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

- par la pérennisation¹ des dispositions de l'article 17 de la loi de finances initiale pour 1995 complétées par le principe d'un gel du taux de taxe

¹ Le Sénat n'a toutefois voté que le prolongement jusqu'en 1998 de ces dispositions et n'a pas suivi le gouvernement et l'Assemblée nationale dans leur souhait d'une pérennisation.

professionnelle retenu pour calculer la cotisation faisant l'objet du dégrèvement.

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

Cependant, la charge induite pour l'Etat atteint 15,8 milliards de francs selon les prévisions pour 1995, et progresse de 6,7 % par rapport à 1994.

Votre rapporteur a déjà signalé plus haut, dans la première partie, qu'en réponse à cette situation, l'article 12 du projet de loi de finances initiale pour 1996, d'ores et déjà adopté en termes identiques par les deux Assemblées, réduisait, à compter de l'année prochaine, le revenu pris en compte pour le calcul du plafonnement de la cotisation de taxe d'habitation institué par l'article 1414 C du code général des impôts.

- Enfin, même si sa part relative dans les charges assurées par l'Etat reste très faible avec un peu plus de deux milliards de francs, la compensation des dégrèvements et exonérations de **taxe foncière sur les propriétés non bâties** progresse de 45,8 % en 1995 par rapport à 1994.

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

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 9 novembre, sous la présidence de M. Roland du Luart, vice-président, la commission a procédé à l'examen des crédits de l'intérieur, de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté : collectivités locales et décentralisation.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a rappelé que l'examen des crédits du fascicule budgétaire de l'intérieur relatifs aux collectivités locales et à la décentralisation étaient traditionnellement l'occasion d'un débat sur l'évolution des concours financiers de l'Etat à ces collectivités. Il a ajouté que ce débat revêtait toutefois cette année un caractère un peu particulier du fait de l'annonce par le Gouvernement d'un pacte de stabilité des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

L'article 18 du projet de loi de finances prévoit en effet que l'ensemble des concours déjà indexés en vertu de dispositions de précédentes lois de finances doit progresser, à structure constante, de 2,1 % en 1996 par rapport à 1995, et de 2.2 % en 1997 par rapport à 1996 et en 1998 par rapport à 1997.

Le rapporteur spécial a précisé que ces taux globaux résultaient de l'application combinée de trois régimes distincts : en premier lieu, les règles d'indexation fixées par les précédentes lois de finances sont respectées pour l'ensemble des dotations à l'exception de celles applicables à la première part de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et à la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) hors réduction pour embauche et investissement. En particulier, l'indexation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) sur les prix et sur la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut (PIB) de l'année en cours est préservé.

En deuxième lieu, la première part de la dotation globale d'équipement des communes est supprimée à compter du 1er janvier 1996 au détriment des communes et groupements de communes de plus de 20.000 habitants, dans la version de l'article 19 du projet de loi de finances initiale votée par l'Assemblée nationale.

Enfin, en troisième lieu, la dotation de compensation de la taxe professionnelle, hors remboursement au titre de la réduction pour embauche et investissement, devient, dans cette configuration, la "variable d'ajustement" permettant de limiter, au franc près, au taux prévisionnel d'évolution des prix hors tabac la progression des concours financiers de l'Etat inscrits dans le "périmètre" du pacte de stabilité.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a indiqué qu'ainsi "l'enveloppe normée" devait passer de 150,5 milliards de francs à 153,7 milliards de francs en 1996.

Poursuivant son exposé, le rapporteur spécial a précisé qu'en revanche les concours et subventions de l'Etat dont l'évolution n'est pas déterminée par une indexation établie par les précédentes lois de finances, sont placées hors du périmètre du pacte de stabilité. Tel est le cas en particulier du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et du produit des amendes de police relatives à la circulation routière. La spécificité du FCTVA, qui est un remboursement et non une subvention de l'Etat ajustable en fonction de ses propres contraintes budgétaires, est ainsi reconnue. Se trouvent également hors de l'enveloppe normée les différentes compensations de dégrèvements et d'exonérations d'impôts locaux.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a souligné le fait que ces dernières n'en étaient pas moins soumises à la volonté du Gouvernement de maîtriser leur évolution. Notamment, le coût pour l'Etat des dégrèvements des taxes professionnelles et de taxes d'habitation serait stabilisé l'an prochain à hauteur de 34,5 milliards de francs grâce à diverses mesures dont, en particulier, le "gel" du taux appliqué aux bases nettes de taxe professionnelle dégrévées pour le calcul de la compensation versée aux collectivités locales.

Après avoir dressé ce tableau d'ensemble, le rapporteur spécial a indiqué que la commission ne devait en principe, pour l'heure, se prononcer que sur l'adoption d'une mince fraction des dotations de l'Etat aux collectivités locales, qui correspondent aux dotations inscrites dans le fascicule budgétaire de l'intérieur, de la réforme de l'Etat et de la citoyenneté, et qui s'élèvent en effet à 27,4 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement. Toutefois, si faible que puisse être la fraction des concours de l'Etat aux collectivités locales inscrites dans le "bleu" budgétaire, son adoption ou son rejet préjugerait nécessairement de la position d'ensemble de la commission sur le contenu des articles 18 et 19 du projet de loi de finances relatifs l'un et l'autre au pacte de stabilité puisque l'un des ajustements permettant à l'ensemble des concours indexés d'évoluer dans la limite fixée au niveau de l'inflation prévisionnelle est la suppression de la première part de la dotation globale d'équipement.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a donc annoncé d'emblée qu'il était conduit à demander à la commission de réserver son vote sur les crédits des collectivités locales et de la décentralisation jusqu'à l'examen définitif du projet de budget pour 1996 par l'Assemblée nationale en première lecture.

Au terme de cette présentation des crédits des collectivités locales et de la décentralisation, **M. Michel Mercier, rapporteur spécial**, a souhaité exprimer sa position personnelle sur le "pacte de stabilité" des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

Il a jugé que la proposition du Gouvernement constituait certes une "offre alléchante". Les collectivités locales ont, en effet, la garantie de ne plus voir modifier, au cours des trois prochains exercices, les règles de progression des dotations qu'elles perçoivent. Surtout, la plus importante d'entre elles, la dotation globale de fonctionnement, conserve le régime d'indexation issu de la loi de finances pour 1994 et imposé par le Sénat, qui prévoit que l'indice de progression de la DGF est égal à l'addition du taux prévisionnel d'inflation et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut de l'année en cours.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a toutefois immédiatement ajouté que "l'offre alléchante" du Gouvernement avait un "goût amer". En effet, à l'issue du vote sur la première partie par l'Assemblée nationale, la dotation globale d'équipement n'est plus réservée qu'aux groupements de moins de 35.000 habitants ainsi qu'aux communes de moins de 20.000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,5 fois le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de moins de 20.000 habitants. Cette disposition affecte essentiellement les grandes villes et les villes moyennes. Les départements sont également touchés avec une nouvelle amputation de la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

Le rapporteur spécial a ainsi estimé que le pacte de stabilité apparaissait ni plus ni moins comme un instrument de maîtrise des dépenses publiques. Dans ces conditions, il est difficile de voir en lui un contrat passé entre l'Etat et les collectivités locales.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, s'est finalement demandé si l'on n'assistait pas à l'apparition d'un paysage fiscal nouveau pour les collectivités locales. Pour la première fois, en effet, un dégrèvement d'impôt local décidé par l'Etat ne ferait plus l'objet d'une compensation intégrale puisque le projet de loi de finances prévoit que le dégrèvement accordé aux entreprises lorsque leur cotisation de taxe professionnelle dépasse une fraction de la valeur ajoutée qu'elles produisent sera désormais déterminé en multipliant les bases dégrévées par le taux appliqué par la collectivité en 1995. Si cette dernière décide de majorer son taux de taxe professionnelle à compter de 1996, le supplément de cotisation devra donc être acquitté par l'entreprise qui fera, dans ces conditions, pression pour que ce taux soit "gelé".

Le rapporteur spécial a cependant jugé que le plus grave dans le nouveau paysage fiscal qu'il voit se profiler était l'apparition de deux taxes professionnelles. L'une, la taxe professionnelle issue de la réforme de 1975, archaïque et assise sur des bases qui font l'unanimité contre elles : cette taxe vient en ressource des collectivités locales qui en contrôlent le taux. L'autre, la cotisation minimale de taxe professionnelle prévue par le projet de loi de finances, moderne car assise sur la valeur ajoutée produite par l'entreprise : cette taxe professionnelle-là est levée au profit de l'Etat.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a alors souligné le caractère dangereux de ce partage qui revient à affecter une assiette moderne à l'Etat et une assiette archaïque aux collectivités locales. Il a rappelé qu'en outre le Parlement avait refusé, lors de l'examen du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, de s'engager sur la voie d'une taxe professionnelle levée à l'échelon national et reversée aux collectivités locales en fonction de mécanismes partiellement péréquateurs.

Un large débat s'est alors ouvert auquel ont participé **MM. Philippe Adnot, René Régnault et Jean-Philippe Lachenaud** et **Mme Marie-Claude Beaudou**.

M. Philippe Adnot s'est, en premier lieu, réjoui du choix du Gouvernement de ne pas placer dans le périmètre du pacte de stabilité le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.

Il a, ensuite, fait observer que si les communes subissaient la suppression de la première part de la dotation globale d'équipement, elles étaient aussi les bénéficiaires indirects de la réduction des parts départementale et régionale des droits de mutation sur immeubles d'habitation. En effet, l'abattement décidé lors du dernier collectif budgétaire devrait avoir pour effet de relancer les transactions et donc d'accroître les droits communaux qui ne sont pas eux affectés par la réduction.

M. Philippe Adnot a noté qu'en revanche les départements étaient relativement plus défavorisés par le pacte de stabilité puisque le solde négatif des gains réalisés par la croissance de la DGF et des pertes constatées sur la DCTP s'élèverait de 50 à 60 millions de francs.

Il a souhaité que le rapporteur spécial précise, à ce sujet, les règles d'amputation de la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

Enfin, **M. Philippe Adnot** s'est inquiété des modalités proposées par le Gouvernement pour la répartition de la majoration de DGF prévue pour compenser le coût de la suppression de la franchise postale pour les communes. Le principe d'une ventilation en fonction exclusive du nombre d'habitants ne permet pas, en effet, de tenir compte du poids

proportionnellement plus élevé des charges d'affranchissement du courrier dans les petites communes.

M. René Régnault a salué comme un élément positif le respect des règles d'indexation de la DGF pour les trois prochaines années tout en rappelant que, depuis la réforme inscrite dans la loi de finances pour 1994, l'indice de progression n'était plus calculé sur deux tiers mais sur la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut.

Portant un jugement d'ensemble sur le pacte de stabilité, il a toutefois affirmé que l'Etat n'était pas "raisonnable" avec les collectivités locales. Il a, en particulier, estimé que la suppression de la dotation globale d'équipement pour les villes moyennes et les grandes villes était une atteinte aux règles de la décentralisation puisque c'est la loi du 7 janvier 1983 qui avait prévu la globalisation des subventions d'équipement.

M. René Régnault a ensuite attiré l'attention de la commission sur les modalités de calcul de la dotation spéciale instituteurs (DSI) qui entraînent des transferts insidieux de charges au détriment des communes. Le comité des finances locales a ainsi rejeté, au cours de sa séance du 24 octobre, la proposition du Gouvernement de fixer le montant unitaire de la DSI versée en 1995 au même niveau qu'en 1994, alors que les charges réelles imposées par les préfets aux communes sont en augmentation.

Puis, **M. René Régnault** a dressé un tableau de l'évolution des dégrèvements et des exonérations de taxe professionnelle décidés par les différents gouvernements et a souligné la dégradation des conditions de leur compensation aux collectivités locales par l'Etat.

S'agissant des dispositions du projet de loi de finances pour 1996, il a exprimé son opposition au "gel" du taux de taxe professionnelle servant de référence pour le calcul de la compensation du dégrèvement accordé aux entreprises dont la cotisation excède un certain seuil de leur valeur ajoutée. Il s'est également interrogé sur la constitutionnalité du détournement au profit de l'Etat d'un impôt local, la taxe professionnelle, au travers des mécanismes de la cotisation minimale instituée par l'article 11.

Revenant sur la notion même de pacte de stabilité, **M. René Régnault** a estimé que les collectivités locales devaient se sentir "trahies" : alors qu'elles réclamaient une non remise en cause définitive des règles en vigueur, le Gouvernement leur offre une simple stabilité en volume des concours financiers de l'Etat. En outre, le relèvement de 3,8 points du taux de la cotisation employeur de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, imposé au début de l'année, paraît définitivement acquis

alors que ses conséquences financières ont été lourdes pour les collectivités locales.

En conclusion, **M. René Régnault** a souhaité que le rapport du Gouvernement dressant le bilan de la réforme de la dotation globale de fonctionnement en 1994 et en 1995 fasse l'objet d'un examen et d'un débat au sein de la commission.

M. Jean-Philippe Lachenaud a, tout d'abord, souligné l'ambiguïté de la notion de pacte de stabilité. Il a ainsi regretté qu'elle ne recouvre pas les conséquences financières pour les collectivités locales des dispositions d'ordre légal ou réglementaire prises par l'Etat.

S'agissant de la suppression de la dotation globale d'équipement pour les villes moyennes et les grandes villes, il s'est déclaré surpris d'une mesure qui revient à créer une discrimination entre les communes selon leur population.

M. Jean-Philippe Lachenaud a, ensuite, souhaité que le rapporteur spécial demande au Gouvernement de dresser un bilan de la première année d'application du dispositif de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République qui prévoit le reversement, par priorité, au profit des groupements à fiscalité propre dont les bases ont été écrêtées, de deux tiers au moins, trois quarts au plus du montant de l'écrêtement transitant par le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle. Il s'est, à titre personnel, montré inquiet de ce mécanisme dont il a estimé qu'il avait pour effet de conduire à la création de groupements dotés d'une fiscalité propre pour des motifs de pure opportunité.

Il a jugé souhaitable d'obtenir du Gouvernement qu'il précise sa vision à plus ou moins long terme de l'avenir de la dotation de compensation de la taxe professionnelle. Plusieurs indices laissent, en effet, penser qu'il en souhaite la disparition mais il serait préférable, dans ces conditions, qu'il le dise franchement.

M. Jean-Philippe Lachenaud s'est également interrogé sur la volonté du Gouvernement de mener une réforme d'ensemble de la taxe professionnelle. Là encore, il serait souhaitable que ce dernier précise ses intentions, notamment en indiquant s'il désire ou non inscrire cette réforme dans le projet de loi d'orientation fiscale qui devrait être discuté au début de l'année prochaine.

S'agissant enfin de la réduction des droits de mutation à titre onéreux sur immeubles d'habitation prévue dans le collectif budgétaire du 4 août 1995, **M. Jean-Philippe Lachenaud** a indiqué que cette mesure priverait cette année la région d'Ile-de-France de 800 millions de francs sur un budget de

9 milliards de francs et le département du Val d'Oise de 60 millions de francs, soit l'équivalent de cinq points de fiscalité. Il s'est demandé si la compensation par l'Etat des pertes ainsi subies était garantie par le pacte de stabilité.

Mme Marie-Claude Beaudeau a jugé à son tour décevant le pacte de stabilité proposé par le Gouvernement, notant que l'objectif du Gouvernement demeurait, sous cet habillage, d'imposer plus de rigueur aux collectivités locales.

Elle a ensuite estimé insuffisantes les augmentations de la dotation régionale d'équipement scolaire et de la dotation départementale d'équipement des collèges.

Elle s'est enfin interrogée sur les répercussions sur les budgets des collectivités locales des mécanismes de financement des contrats emploi-solidarité.

En réponse aux questions de **M. Philippe Adnot**, le rapporteur spécial a jugé contestable l'idée selon laquelle la suppression de la dotation globale d'équipement des villes moyennes et des grandes villes pourrait, en quelque sorte, être justifiée par les gains qui devraient revenir aux communes du fait de l'augmentation du volume des transactions sur immeubles d'habitation.

Il a précisé les règles de calcul de la dotation de compensation de la taxe professionnelle en 1996 : le montant théorique compte tenu des règles habituelles d'évolution fera l'objet d'une première réduction de 7,48 % uniformément imposée à toutes les collectivités bénéficiaires ; c'est sur cette enveloppe réduite que viendra ensuite s'imputer la ponction instituée par l'article 54 de la loi de finances pour 1994.

Il a enfin suggéré au même intervenant de faire des propositions en vue d'une nouvelle clé de répartition entre les communes de la majoration de 67,5 millions de francs de la DGF prévue au titre de la compensation des coûts liés à l'abandon de la franchise postale.

M. Michel Mercier, rapporteur spécial, a ensuite estimé qu'il convenait de nuancer les propos de **M. René Régnault** : d'une part, en effet, le pacte de stabilité contient deux points forts qui sont le respect scrupuleux des règles d'indexation de la DGF et la reconnaissance du caractère de remboursement du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée. D'autre part, il est excessif de voir dans la suppression de la première part de la dotation globale d'équipement des communes une atteinte aux principes de la décentralisation alors que personne ne conteste que le taux de subvention autorisé par ce mécanisme – 2,04 % en 1995 – était trop faible.