

N° 101

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

## 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 1994* ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

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

---

ANNEXE N° 29

INTÉRIEUR ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

I - INTÉRIEUR :

. Administration territoriale, collectivités locales et décentralisation

*Rapporteur spécial : M. Jacques MOSSION*

---

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10e législ.) : 536, 580, 584 et T.A. 66.

Sénat : 100 (1993-1994).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS .....	5
AVANT PROPOS .....	11
CHAPITRE PREMIER - LES RELATIONS FINANCIERES ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES .....	13
<b>I - LES CONCOURS FINANCIERS DE L'ETAT AUX     COLLECTIVITES LOCALES .....</b>	<b>15</b>
A. LES CONCOURS SPECIFIQUES .....	15
B. LES DOTATIONS DE FONCTIONNEMENT .....	16
1. La dotation globale de fonctionnement .....	16
2. La dotation spéciale pour le logement des instituteurs .....	18
3. La subvention de l'Etat au Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle .....	18
4. La dotation "élu local" .....	19
C. LES DOTATIONS D'EQUIPEMENT .....	19
1. Le Fonds de compensation de la TVA .....	19
2. La dotation globale d'équipement .....	20
3. Le produit des amendes de police .....	21
<b>II - LE FINANCEMENT DES TRANSFERTS DE     COMPETENCE .....</b>	<b>21</b>
A. LA DOTATION GLOBALE DE DECENTRALISATION (DGD) .....	22
1. Evolution de la DGD .....	22
2. La répartition de la DGD en 1983 et 1984 .....	23

	<u>Pages</u>
<b>B. LA DOTATION REGIONALE D'EQUIPEMENT SCOLAIRE (DRES) ET LA DOTATION DEPARTEMENTALE D'EQUIPEMENT DES COLLEGES (DDEC) .....</b>	26
<b>C. LA FISCALITE TRANSFEREE .....</b>	27
 <b>III - LES COMPENSATIONS AU TITRE DES ALLEGE- MENTS D'IMPOTS LOCAUX .....</b>	 28
 <b>CHAPITRE II - LES BUDGETS LOCAUX ET LA FISCALITE LOCALE .....</b>	 33
 <b>I - EVOLUTION ET STRUCTURES DES BUDGETS LOCAUX</b>	 33
<b>A. LES GRANDES TENDANCES OBSERVABLES EN 1993 SELON LE CREDIT LOCAL DE FRANCE .....</b>	34
<b>1. Les évolutions globales .....</b>	34
<b>2. La contribution des collectivités locales à l'activité     économique globale .....</b>	37
<b>B. L'EVOLUTION COMPAREE DES BUDGETS LOCAUX .....</b>	39
<b>1. Le budget des communes .....</b>	39
<b>2. Les budgets primitifs départementaux .....</b>	41
<b>3. Les budgets primitifs régionaux .....</b>	43
<b>C. LE RECOURS A L'EMPRUNT .....</b>	46
<b>1. L'emprunt et le financement de l'équipement local ...</b>	46
<b>2. L'endettement des collectivités locales .....</b>	47
 <b>II - LA FISCALITE DIRECTE LOCALE .....</b>	 48
<b>A. L'APPROCHE DU CONTRIBUABLE .....</b>	49
<b>B. LE POINT DE VUE DES COLLECTIVITES LOCALES .....</b>	52
<b>C. LE COUT DES COMPENSATIONS D'ALLEGEMENTS D'IMPOTS     LOCAUX .....</b>	55

<b>CHAPITRE III - LES CREDITS DU BUDGET DE L'INTERIEUR RELATIFS A L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET AUX COLLECTIVITES LOCALES .....</b>	<b>57</b>
<b>I - PRESENTATION GENERALE .....</b>	<b>57</b>
<b>II - LES DIFFERENTES ACTIONS .....</b>	<b>59</b>
<b>A. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE .....</b>	<b>60</b>
<b>1. Les grands traits du budget de l'administration     territoriale .....</b>	<b>60</b>
<b>2. Les personnels .....</b>	<b>61</b>
<b>B. LES CULTES D'ALSACE ET DE LORRAINE .....</b>	<b>63</b>
<b>C. LES COLLECTIVITES LOCALES .....</b>	<b>64</b>
 <b>MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE SUR LE BUDGET DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE, DES COLLECTIVITES LOCALES ET DE LA DECENTRALISATION EN SECONDE DELIBERATION .....</b>	 <b>67</b>
 <b>ARTICLE RATTACHE .....</b>	 <b>69</b>

## PRINCIPALES OBSERVATIONS

### PREMIERE OBSERVATION

#### **Une remise en cause supplémentaire des liens financiers qui unissent l'Etat et les collectivités locales**

Selon le rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances, les transferts financiers effectués au profit des collectivités locales ont progressé, depuis 1987, à un rythme quatre fois plus rapide que les dépenses civiles de l'Etat hors charges de la dette (+ 22,7 % contre + 5,6 %).

Le Gouvernement infère de ce constat que les collectivités locales sont appelées à participer au redressement des finances publiques à travers une évolution plus modérée de certains concours de l'Etat.

Cette démarche intellectuelle ne saurait être admise. Elle vise à assimiler à des subventions susceptibles d'ajustement afin de rendre leur évolution compatible avec celle du budget de l'Etat des ressources qui appartiennent, en droit, aux collectivités territoriales. La majeure partie des concours de l'Etat à ces collectivités ont, en effet, le caractère de ressources propres transitant par le budget de l'Etat (les prélèvements sur recettes) ou de compensations versées au titre des dégrèvements ou exonérations d'impôts locaux adoptés, au plan national, par le législateur.

De ce point de vue, seule paraît acceptable l'indexation, en 1994 et 1995, du taux de progression de la dotation globale de fonctionnement sur l'indice prévisionnel du prix de la consommation des ménages, sans référence à la croissance. Les collectivités locales concernées ont, en effet, bénéficié en 1992 et en 1993 d'un rythme de progression de leur DGF qui n'a pas été étayé par l'évolution réelle du produit intérieur brut: le projet de loi de finances pour 1993 avait ainsi estimé celle-ci à + 2,6 % alors qu'elle devrait être négative, de - 0,7 % à - 0,8 %.

Le gain réalisé par les bénéficiaires de la dotation globale de fonctionnement a ainsi atteint, pour l'exercice en cours, plus de 1,5 milliard de francs.

Cette méthode de calcul ne saurait toutefois perdurer au-delà des deux prochains exercices, sauf à remettre gravement en cause la nature même de la dotation globale de fonctionnement, lointaine héritière des droits d'octroi, de la taxe locale et de la taxe sur les salaires, représentative à ce titre d'un partage des ressources prélevées par l'Etat sur la richesse nationale et non d'une subvention.

La Haute Assemblée a ainsi, sur proposition de sa Commission des finances, adopté un dispositif qui prévoit que la dotation globale de fonctionnement sera, à compter de l'exercice 1996, à nouveau indexée sur le taux prévisionnel d'évolution des prix ainsi que sur la progression du produit intérieur brut. Le PIB ne sera toutefois pris en compte que pour la moitié de sa valeur et sera appliqué a posteriori : en effet, la dotation globale de fonctionnement de l'année n sera fonction du taux de progression du produit intérieur brut en volume de l'année n-1. Ainsi serait mis un terme à l'anomalie que constituait incontestablement l'indexation de la DGF sur une estimation a priori, rarement étayée par la réalité.

\*

\* \*

Au-delà de la question, cruciale, de la nature des concours apportés par l'Etat aux collectivités locales, se pose la question corrélatrice du contenu même des relations financières entre l'Etat et ces collectivités. Il n'est, en particulier, pas sain que l'Etat contribue aujourd'hui pour plus de 20 % à la genèse des ressources fiscales locales, sous forme de compensation, sans avoir cependant les moyens d'assumer sa place de premier contributeur. La forte contraction de la dotation de compensation de la taxe professionnelle en témoigne.

De ce point de vue, votre Commission des finances apprécie, à travers la création d'une mission de réflexion présidée par M. François Delafosse, conseiller-maître à la Cour des Comptes, la volonté manifestée par le Gouvernement de procéder à une mise à plat des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales. Les mesures très lourdes contenues dans le présent projet de loi auront ainsi eu le mérite de contraindre à entamer un débat, devenu indispensable, sur ce sujet brûlant.

Il convient, en effet, de poser les jalons d'une pacification durable des liens qui unissent l'Etat et les collectivités locales. Il n'est plus acceptable de découvrir, chaque année, au détour d'un projet de loi de finances, des mesures qui comportent des conséquences ingérables pour les collectivités locales.

Votre Commission des finances demande donc, de la manière la plus ferme, qu'il soit mis un terme à ces remises en cause, incessantes et impromptues, des règles du jeu entre l'Etat et les collectivités locales.

## **DEUXIEME OBSERVATION**

### **Des conséquences macroéconomiques lourdes**

Aux motifs de fond qui permettent de contester le bien-fondé de l'effort financier requis des collectivités locales s'en ajoute un autre d'opportunité.

Les collectivités locales jouent, en effet, un rôle primordial de soutien à l'activité économique. Cette année, leurs dépenses d'équipement brut devraient dépasser 170 milliards de francs et représenter ainsi plus des trois-quarts des investissements des administrations publiques.

Deux mesures du présent projet de loi de finances auront, de ce point de vue, à plus ou moins long terme, un impact directement négatif sur les décisions d'investissement ou d'aide aux entreprises des collectivités locales :

- La réduction du taux de remboursement du fonds de compensation de la TVA.

En différant l'entrée en vigueur de la réduction du taux de remboursement du 1er janvier 1994 au 1er janvier 1996, les députés n'avaient qu'ôté à la mesure son caractère rétroactif sans la purger de ses effets pervers. Les collectivités locales savaient ainsi qu'en toute état de cause leurs investissements de 1994, qui feront l'objet d'un remboursement de TVA en 1996, seraient moins bien couverts qu'ils ne l'étaient jusqu'à présent par le versement de l'Etat.

Notre Haute Assemblée, sur proposition de sa Commission des finances, a toutefois obtenu un nouveau sursis, l'entrée en vigueur du dispositif de réduction à 14,777 % du taux de remboursement du FCTVA étant à nouveau repoussée au 1er janvier 1997, ce qui reporte les effets sur les investissements de 1995. Cette solution transactionnelle ne règle cependant pas le problème de fond soulevé par l'article 22 du présent projet de loi de finances.

On ajoutera également que le raidissement récent des pouvoirs publics s'agissant de l'interprétation des règles d'éligibilité au FCTVA des opérations conduites par les collectivités locales n'a fait qu'ajouter à l'incertitude.

**- La réduction de la compensation de l'abattement de 16 % appliqué aux bases de taxe professionnelle.**

Si le dispositif a été amélioré, il continue cependant de présenter l'inconvénient majeur de traiter sur un pied d'égalité, d'une part, les communes qui étaient dépourvues de bases de taxe professionnelle et ont consenti un effort important pour favoriser la création d'entreprises sur leur territoire et, d'autre part, celles qui bénéficiaient déjà de bases conséquentes et ont disposé du produit supplémentaire généré par la croissance spontanée de celles-ci.

Notre Haute Assemblée a toutefois obtenu, sur proposition de sa Commission des finances, que le mécanisme de diminution de la DCTP (fraction abattement de 16 % des bases) ne soit pas d'emblée pérennisé et que son application n'ait d'effet qu'en 1994. En outre, le Gouvernement adressera au Parlement, avant le 2 avril 1994, un rapport dressant le bilan de l'application du dispositif de l'article 23 du projet de loi de finances et présentant les voies et moyens d'une réforme de l'ensemble des composantes de la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

D'une façon générale, la contraction en volume des concours de l'Etat aux collectivités locales impose à ces dernières, soit d'augmenter les impôts, c'est-à-dire de peser sur le pouvoir d'achat et sur la consommation, soit de réduire leur soutien à l'économie. Compte tenu de la faible marge dont elles disposent après les hausses marquées enregistrées en termes d'imposition cette année et eu égard au resserrement prévisible, en 1994, des assiettes de la taxe professionnelle et des impôts indirects, il est à craindre que l'ajustement se fasse par une baisse de l'investissement, en contradiction avec les objectifs poursuivis par le Gouvernement.

### **TROISIEME OBSERVATION**

#### **Un budget épargné cependant par la contraction des concours aux collectivités locales**

**Le budget de l'administration territoriale et des collectivités locales n'est toutefois pas affecté par les remarques qui précèdent : les concours de l'Etat touchés par les dispositions du projet de loi de finances constituent tous, sans exception, des prélèvements sur recettes et ne figurent donc pas dans le "bleu" de l'Intérieur.**

Les crédits recouverts par ce budget disposent même d'un statut privilégié puisqu'ils progressent de près de 3 %, à structure constante, entre la loi de finances rectificative pour 1993 et la loi de finances initiale pour 1994 alors que :

- l'indice prévisionnel d'évolution des prix est de 2 % pour l'année prochaine,

- et que les charges du budget général, dans leur ensemble, ne doivent progresser (dettes comprises) que de 1,1 % en 1994.

La priorité évidente accordée à ce budget conduira donc votre Commission des finances à vous proposer de lui accorder un avis favorable.

Elle s'est en revanche montrée plus réservée sur l'article 62 rattaché du présent projet de loi de finances qui suspend, pour 1994, les effets de l'indexation de la dotation globale d'équipement sur la dotation globale de fonctionnement. La Commission des finances n'a, en effet, accepté de lui donner un avis favorable qu'à la condition que le Gouvernement soit en mesure de porter à la connaissance du Parlement les motifs réels de la sous-consommation des crédits de la deuxième part de la DGE qui a justifié cette désindexation temporaire.

## AVANT - PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Sur un budget total de 75,3 milliards de francs, les dépenses du ministère de l'Intérieur spécifiquement consacrées à l'administration territoriale, aux collectivités locales et à la décentralisation atteignent, en 1994, 33,1 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit environ 44 % de l'ensemble.

Le "bleu" de l'Intérieur comprend également, en annexe, un état récapitulatif des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales. Ces concours s'élèveront, en 1994, à 251,5 milliards de francs (1) en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit 17,4 % de l'ensemble des charges du budget général (2).

Le présent rapport a pour objet d'examiner l'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales (I), de présenter l'évolution des budgets locaux et de la fiscalité directe locale (II), avant de retracer les crédits du budget de l'Intérieur consacrés à l'administration territoriale (III).

*L'article 62 du projet de loi de finances pour 1994, rattaché au budget de l'Intérieur, fera l'objet d'un examen spécifique.*

Toutefois, l'essentiel du débat relatif aux concours de l'Etat aux collectivités locales ainsi qu'à l'évolution des finances locales tient, cette année, dans quatre articles du projet de loi de finances :

*- L'article 20 modifiant l'indexation de la dotation globale de fonctionnement à compter de 1994 ;*

*1. Hors effet des modifications apportées par l'Assemblée nationale à l'article 22 du projet de loi de finances et par le Sénat à l'article 21 du projet.*

*2. Les dotations aux collectivités territoriales inscrites sur le budget de l'Intérieur sont incluses dans l'état récapitulatif. Les montants de 33,1 milliards de francs et de 251,5 milliards de francs ne peuvent donc être additionnés.*

- *L'article 21* supprimant l'indexation de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs ;

- *L'article 22* modifiant le taux de compensation du FCTVA ;

- *L'article 23* aménageant la compensation de l'abattement de 16 % appliqué aux bases de la taxe professionnelle.

Les termes du débat ont donc été exposés au cours de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 1994. Il vous est ainsi suggéré de vous reporter aux tomes I et II du rapport général (1) sur l'ensemble de ces points.

Les propos qui suivent ont, en effet, une portée essentiellement analytique et moins centrée sur les enjeux, pour les collectivités locales, du présent projet de loi de finances initiale. Ils reflètent en outre, comme la coutume l'exige, l'état des concours financiers aux collectivités locales et des crédits inscrits pour le ministère de l'Intérieur (administration territoriale) à l'issue de l'examen de ce texte par l'Assemblée nationale et avant son examen par notre Haute Assemblée.

## CHAPITRE PREMIER

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

Le projet de loi de finances initiale pour 1994 laissait apparaître, avant son examen par l'Assemblée nationale, une quasi-stagnation des concours de l'Etat aux collectivités locales. Ces concours devaient, en effet, s'élever à 251,5 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, fiscalité transférée incluse, contre 251,6 milliards de francs en 1993.

Cette légère diminution, en francs courants, des dotations de l'Etat n'avait pas de précédent. Elle était la conséquence, d'une part, d'un certain nombre d'évolutions spontanées à législation constante et, d'autre part, de quatre mesures inscrites dans le projet de loi de finances, dont le coût cumulé pour les collectivités locales était de 4,8 milliards de francs en 1994.

Toutefois, l'abaissement du taux de remboursement du fonds de compensation de la TVA a été repoussé du 1er janvier 1994 au 1er janvier 1996. L'impact négatif de cette disposition sur les ressources versées aux collectivités locales était évalué à 1.260 millions de francs.

En outre, le Sénat a décidé, au cours du débat sur la première partie de la loi de finances, de maintenir le principe de l'indexation de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI) sur la dotation globale de fonctionnement.

La prise en compte de ces sommes, qu'il convient ainsi d'ajouter au total figurant sur le tableau ci-après, ne change cependant rien au constat d'une quasi-stagnation en valeur et d'une contraction nette en volume des concours de l'Etat aux collectivités locales.

Etat récapitulatif des concours de l'Etat aux collectivités locales

(en millions de francs)

	Budget voté de 1993 (montants révisés)	Loi de finances pour 1994 (prévisions)(1)	Evolution (%)
<b>Subventions spécifiques (tous ministères)</b>			
. Fonctionnement .....	4.042	3.915	-3,1
. Equipement et Comptes spéciaux du Trésor			
AP .....	5.020	4.342	-13,5
CP .....	4.392	3.585	-18,4
<b>Sous-total DO + AP .....</b>	<b>9.062</b>	<b>8.257</b>	<b>-8,9</b>
DO + CP .....	8.434	7.500	-11,1
<b>Dotations de fonctionnement</b>			
. Dotation globale de fonctionnement .....	96.219	98.144	+ 2,0
. Dotation spéciale instituteurs .....	3.257	3.093	- 5,0
. Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	1.392	1.300	-6,6
. Dotation élu local .....	250	250	.
<b>Sous-total .....</b>	<b>101.118</b>	<b>102.787</b>	<b>+1,6</b>
<b>Dotations d'équipement</b>			
. Fonds de compensation de la TVA .....	21.100	20.540	- 2,7
. Dotation globale d'équipement .....			
AP .....	5.895	5.895	.
CP .....	5.582	5.582	.
. Amendes de police .....	1.000	1.200	+ 20,0
<b>Sous-total DO + AP .....</b>	<b>27.995</b>	<b>27.635</b>	<b>- 1,3</b>
DO + CP .....	27.682	27.322	- 1,3
<b>Compensation des transferts de compétences</b>			
. Dotation générale de décentralisation .....	12.921 (2)	13.333 (2)	+ 3,2
. DGI formation professionnelle .....	1.067	1.155	+ 8,3
. DGD Corse .....	2.931	2.990	+ 2,0
. Dotation régionale d'équipement scolaire			
AP .....	2.807	2.947	+ 5,0
CP .....	2.707	2.835	+ 4,7
. Dotation départementale d'équipement des collèges			
AP .....	1.388	1.458	+ 5,0
CP .....	1.339	1.403	+ 4,8
. Fiscalité transférée (prévisions) .....	37.700	38.980	+ 3,4
. Corse Loi du 13 mai 1991 (droit de consommation sur les alcools) .....	45	47	+ 4,4
<b>Sous-total DO + AP .....</b>	<b>58.859</b>	<b>60.910</b>	<b>+ 3,5</b>
DO + CP .....	58.710	60.743	+ 3,5
<b>Compensation des allègements d'impôts locaux</b>			
. Dotation de compensation de la taxe professionnelle .....	22.848	19.091	-16,4
. Contrepartie de l'exonération de taxe foncière (subvention de l'Intérieur) .....	1.800	1.503	-16,5
. Compensation de dégrèvements législatifs .....	23.588	24.181	+ 2,5
. Compensation sur exonération de taxe d'habitation et de taxes foncières (prélèvement sur recettes) .....	7.426	8.350	+ 12,4
<b>Sous-total .....</b>	<b>55.662</b>	<b>53.125</b>	<b>-4,8</b>
<b>TOTAL GENERAL DO + AP</b>	<b>252.696</b>	<b>252.714</b>	.
<b>DO + CP</b>	<b>251.608</b>	<b>251.477</b>	.

(1) Ces chiffres ne tiennent pas compte des modifications apportées en première lecture par l'Assemblée nationale et, au cours du débat sur la première partie, par le Sénat.

(2) Hors provision technique de 1 milliard de francs liée à l'écêtement des départements surfiscalisés, afin d'éviter un double compte.

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

### A. LES CONCOURS SPECIFIQUES

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

1. Les subventions de fonctionnement des différents ministères sont en diminution de 3,1 % en francs courants en 1994 pour atteindre, au total, 3,9 milliards de francs.

2. Les subventions d'équipement subissent une contraction beaucoup plus nette en moyens d'engagement (- 14,2 %) et s'établissent un peu en-dessous de 3,3 milliards de francs pour le prochain exercice.

3. Les comptes spéciaux du Trésor (Fonds national pour le développement des adductions d'eau, Fonds forestier national, partie du Fonds national pour le développement du sport et partie du Fonds national des haras et des activités hippiques) présentent également une baisse de leurs moyens d'engagement de 11,3 % d'une année sur l'autre.

Cette évolution négative est essentiellement imputable à la chute de 230,5 à 100 millions de francs des autorisations de programme inscrites au titre du *Fonds forestier national*.

Plus marginalement, elle est aussi la conséquence du resserrement des lignes du *FNDS* relatives aux subventions aux collectivités locales qui passent, en effet, de 74 millions à 60 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement (- 18,9 %).

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

**Les données précédentes ont été modifiées lors de la discussion sur la première partie de la loi de finances au Sénat.**

**Le Sénat a, en effet :**

- porté à 300 millions de francs les autorisations de programme inscrites sur le compte du Fonds forestier national ;
- reconduit, en 1994, la dotation du FNDS pour son montant budgété de 1993 ;
- accru de 2 centimes, à 12,5 centimes, le taux de la redevance qui alimente le FNDAE (gain : 70 millions de francs).

## **B. LES DOTATIONS DE FONCTIONNEMENT**

**Les concours globalisés versés par l'Etat au bénéfice des sections de fonctionnement des budgets des collectivités locales représentent, au total, avec 102,8 milliards de francs, 40,7 % de l'ensemble des concours (moyens d'engagement) aux collectivités locales.**

### **1. La dotation globale de fonctionnement**

**La dotation globale de fonctionnement évolue, depuis le début des années 1990, selon un index composite associant le produit intérieur brut en volume et l'indice des prix à la consommation des ménages.**

**L'article 20 du projet de loi de finances pour 1994 prévoyait cependant, à l'issue du débat de première lecture à l'Assemblée nationale, qu'à compter du 1er janvier prochain, la progression de l'enveloppe de la DGF serait indexée sur la seule hausse des prix à la consommation hors tabac, à l'exclusion de toute référence à la croissance du PIB en volume. Elle devrait ainsi s'élever à 98,1 milliards de francs, en progression de 2 % par rapport à 1994 (96,2 milliards de francs).**

Le coût de cette mesure pour les collectivités concernées (communes, groupements de communes, départements et région Ile-de-France) est d'environ 900 millions de francs sur le prochain exercice (1).

Le Sénat a toutefois décidé, on le sait, de ne pas pérenniser le système souhaité par le gouvernement et de permettre, à nouveau, une prise en compte de la progression réelle du produit intérieur brut pour le calcul de la DGF de 1996 et des années ultérieures.

En outre, le projet de loi adopté par le Sénat en première lecture, le 28 octobre dernier, portant réforme de la dotation globale de fonctionnement prévoit le gel pour 1994, à leur niveau de 1993, des dotations composant le tronc commun de la DGF des communes (dotation de base, dotation de péréquation et dotation de compensation), celui de la garantie minimale de progression, des concours aux communes touristiques, de la dotation "villes-centres" ainsi que de la majoration de la dotation de compensation en faveur des petites communes rurales.

La marge dégagée par la progression de la dotation globale de fonctionnement des communes, soit 1,6 milliard de francs, doit permettre d'abonder la dotation des groupements de communes dans des proportions fixées par le comité des finances locales, de majorer d'au moins 10 % la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de dégager une nouvelle enveloppe appelée dotation de solidarité rurale (DSR).

La DGF des départements sera, enfin, accrue selon la norme indiquée plus haut de 2 % en valeur, mais un quart au maximum de la marge ainsi acquise viendra abonder, à titre exceptionnel, la dotation de fonctionnement minimale (DFM) attribuée aux 24 départements les plus pauvres.

1.  $DGF\ 1993 \times 2/3 \times 1,4\%$  (indice de croissance prévisionnel du PIB en 1994) = 896 millions de francs.

## **2. La dotation spéciale pour le logement des instituteurs**

La dotation spéciale pour le logement des instituteurs (DSI) devait revenir de 3.257 millions de francs à 3.093 millions de francs en 1994. Cette baisse résultait de la combinaison de deux mouvements distincts :

- l'intégration de 12.000 instituteurs dans le corps des professeurs des écoles,

- la suppression, à compter du 1er janvier 1994, de l'indexation de la DSI sur la DGF (*article 21 du projet de loi de finances initiale pour 1994*).

Cette dernière mesure permettait à l'Etat d'économiser 95 millions de francs (1) dont le poids était ainsi reporté sur les collectivités locales. La suppression de l'indexation met, en effet, entièrement à la charge des communes une éventuelle majoration de l'indemnité compensatrice versée aux instituteurs ou un relèvement des frais d'entretien des logements affectés, en 1994.

Le Sénat a toutefois supprimé cette disposition lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances.

## **3. La subvention de l'Etat au Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle**

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 (1,7 milliard de francs en 1993), représentera 1.300 millions de francs en 1994 contre 1.392 millions de francs en 1993. Sur ce total, 560 millions de francs (après 600 millions en 1993) seront affectés à la dotation de développement rural (DDR).

Cette contraction de 6,6 % correspond à l'évolution négative des recettes fiscales nettes de l'Etat évaluées en loi de finances initiale, sur laquelle le FNPTP est indexé en vertu des dispositions de l'article 1648 A bis du code général des impôts.

*1. 61,9 millions de francs selon l'amendement gouvernemental modifiant l'article 25, relatif à l'équilibre général du budget, au terme du débat sur la première partie.*

#### **4. La dotation "élu local"**

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.

Il est proposé de reconduire au franc près ce montant en 1994.

#### **C. LES DOTATIONS D'EQUIPEMENT**

Celles-ci diminuent globalement de 1,3 % en 1994 pour atteindre 27,6 milliards de francs en moyens d'engagement, soit près de 11 % de l'ensemble des concours financiers aux collectivités locales.

##### **1. Le Fonds de compensation de la TVA**

Le Fonds de compensation de la TVA (FCTVA), contrepartie de la TVA payée par les collectivités locales sur leurs dépenses d'investissement de la pénultième année, devait tomber, dans le projet de loi initial (*article 22*), de 21,1 milliards de francs en 1993 à 20,5 milliards de francs en 1994. Le taux de remboursement du FCTVA devait notamment être fixé, dès 1994, à 14,777 %, en diminution de 0,905 point par rapport au taux actuel (15,682 %). La ponction nette sur les ressources des collectivités locales aurait été de 1.260 millions de francs.

L'Assemblée nationale a toutefois différé l'entrée en vigueur de la réduction du taux de remboursement du 1er janvier 1994 au 1er janvier 1996, annulant ainsi le caractère rétroactif de cette disposition. En raison du décalage de deux ans entre la réalisation de l'investissement et le versement des attributions du FCTVA, les plans de financement des investissements réalisés en

1992 ou en cours de réalisation en 1993 auraient, en effet, été profondément bouleversés.

Le montant du Fonds de compensation de la TVA devrait donc s'élever à 21,8 milliards de francs en 1994, en progression de 3,3 % par rapport à la dotation de 1993.

Le Sénat a finalement repoussé au 1er janvier 1997 (investissements de 1995) l'entrée en vigueur de la réduction du taux de compensation du FCTVA.

## 2. La dotation globale d'équipement

La dotation globale d'équipement (D.G.E.) est indexée annuellement sur le rythme prévisionnel d'évolution de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques. Cet indice qui correspond à la progression des investissements de l'ensemble des administrations publiques, et qui peut donc être inférieur à l'augmentation des investissements publics locaux *stricto sensu*, s'élèverait à 5 % pour 1994 (*rapport économique et financier pour 1994*).

L'article 62 du projet de loi de finances initiale prévoit toutefois de suspendre, pour le prochain exercice, l'effet des règles d'indexation de la DGE. Les montants de la dotation globale d'équipement sont, en conséquence, fixés par cet article :

- à 3 543,5 millions de francs en autorisations de programme et à 3 309,6 millions de francs en crédits de paiement pour la DGE des communes ;

- à 2 351,1 millions de francs en autorisations de programme et à 2 272,8 millions de francs en crédits de paiement pour la DGE des départements.

Il s'agit d'une reconduction pure et simple, en francs courants, des dotations inscrites dans la loi de finances pour 1993 : au total, 5 895 millions de francs en autorisations de programme et 5 582 millions de francs en crédits de paiement.

Le gouvernement invoque deux motifs à l'appui de cette disposition :

- Le faible rythme de consommation de la DGE-2ème part des communes qui a justifié l'annulation de 200 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement sur la ligne concernée, dans le cadre du collectif budgétaire de printemps.

- L'importance, en général, des reports évalués, fin 1992, à près de 1,6 milliard de francs pour les seuls crédits de paiement, dont 1 milliard sur la DGE des communes et un peu moins de 600 millions de francs sur la DGE des départements.

### **3. Le produit des amendes de police**

Le produit des amendes de police est estimé pour 1994 à 1,2 milliard de francs contre 1 milliard de francs en 1993, soit une hausse de 20 % par rapport au précédent exercice.

Cette forte majoration semble due à l'informatisation du timbre amende qui permet, en effet, l'amélioration du paiement des infractions.

## **II - LE FINANCEMENT DES TRANSFERTS DE COMPETENCE**

L'ensemble des crédits transférés aux collectivités locales dans le cadre de la compensation financière des transferts de compétence consécutifs aux lois de décentralisation représentent près du quart des concours financiers de l'Etat, soit 60,9 milliards de francs en moyens d'engagement, en hausse de 3,5 % par rapport à l'année dernière.

Votre Commission des finances se félicite de la volonté manifestée par le Gouvernement de relancer la commission consultative d'évaluation des charges résultant des transferts de compétences qui ne s'était plus réunie depuis la fin des années 1980.

Ainsi, la procédure visant au renouvellement de la composition de la commission consultative sur l'évaluation des charges est-elle actuellement en cours. Conformément aux décrets n° 83-178 du 10 mars 1983 et 83-298 du 13 avril 1983, ont été saisies l'association des maires de France pour la désignation des huit représentants des communes et de leurs suppléants, et l'assemblée des présidents des conseils généraux de France pour la désignation des quatre représentants des conseils généraux et de leurs suppléants. Les quatre représentants des conseils régionaux, qui, en application

du décret du 10 mars 1983, sont élus par les présidents de conseils régionaux, devaient être désignés dans le courant de novembre.

La commission renouvelée sera donc en mesure de se réunir, sur convocation de son président, après la publication des résultats au Journal Officiel, c'est-à-dire avant la fin de l'année.

## **A. LA DOTATION GLOBALE DE DECENTRALISATION (DGD)**

### **1. L'évolution de la DGD en 1994**

Elle passe de 12 921 millions de francs à 13 333 millions de francs. La marge supplémentaire de 412 millions de francs est acquise :

- pour 260 millions de francs par application à la DGD de 1993 d'un taux égal au taux de progression de la dotation globale de fonctionnement pour la même année (2 %) ;

- pour 152 millions de francs par des mesures nouvelles positives reflétant une majoration nette des dépenses antérieurement assumées par l'Etat et prises dorénavant en charge par les collectivités locales, en vertu des lois de décentralisation.

L'exercice 1994 est notamment marqué par l'accroissement des dépenses de DGD au titre du transfert aux départements des crédits permettant la prise en charge par ces collectivités des personnels des bibliothèques de prêt et des services d'archives départementaux (744 emplois transférés pour une enveloppe de 100,4 millions de francs).

La DGD "Corse" est apparue, pour la première fois isolément, 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 la loi n° 91-428 du 13 mai 1991, portant statut de la collectivité territoriale de Corse.

Cette dotation s'élève, en 1994, à 1 155 millions de francs, en progression de 8,3 % par rapport à l'exercice précédent. Sur ce total, 2 points de croissance sont acquis par le jeu de l'indexation sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement.

Le restant (66 millions de francs environ) correspond à un ajustement des crédits destinés à la collectivité territoriale de Corse au titre des nouvelles charges qui lui ont été déjà attribuées dans les domaines, en particulier, de la voirie (+ 38,2 millions de francs) et de la culture (+ 10,4 millions de francs).

## **2. La répartition de la DGD en 1993 et en 1994**

Le montant de la dotation globale de décentralisation (DGD) constitue donc le solde de plusieurs mouvements de crédits très complexes qui sont de trois ordres :

- inscriptions initiales de crédits, correspondant à la compensation de chacune des charges transférées ;

- prélèvements résultant de l'application de la loi du 11 octobre 1985 sur la prise en charge des frais de fonctionnement des préfectures ;

- ouvertures complémentaires aux inscriptions initiales, après perception du produit de l'écrêtement des départements surfiscalisés <sup>(1)</sup> ; ces ouvertures interviennent en principe avec le collectif de fin d'année, mais une provision d'un milliard de francs <sup>(2)</sup> est maintenant inscrite dès l'étape de la loi de finances initiale.

La ventilation de la DGD, en application de ces principes, est la suivante, pour 1993 et 1994 :

**- Pour les départements (Chapitre 41-46 - Article 20)**

(cf. : page ci-après)

*1. 2 946,8 millions de francs en 1993.*

*2. Depuis la loi de finances initiale pour 1988.*

(en francs)

Compétences	Loi de finances pour 1993	Projet de loi de finances pour 1994	Evolution 94/93 (en %)
<b>Mesures positives</b>			
Fonctionnement de l'enseignement public	1 668 445 903	1 701 814 821	2,00
Action sociale et santé	9 496 697 878	9 686 631 834	2,00
Fonctionnement des ports maritimes de commerce et de pêche	13 030 474	13 291 083	2,00
Concours particulier "ports maritimes de commerce et de pêche" (investissement)	41 776 933	42 612 472	2,00
Travaux d'aménagement destinés aux cultures marines	7 904 174	8 062 257	2,00
Transports scolaires	4 173 983 907	4 257 463 585	2,00
Dépenses de fonctionnement des établissements privés sous contrat	592 127 440	603 968 989	2,00
Culture (fonctionnement des bibliothèques départementales de prêt)	220 676 230	225 089 755	2,00
Culture (concours particulier relatif à l'investissement des bibliothèques)	22 639 609	32 578 401	43,90
Remboursement de la TVA sur les équipements des préfetures	93 489 956	95 359 755	2,00
Remboursement de la TVA sur les équipements des DDASS	12 811 379	13 067 607	2,00
Chapitre 936-7	200 000 000	266 281 150	33,14
Solde "personnels des DDE"	35 409 998	155 951 638	340,42
Frais de personnel des BDP et des services des archives		100 377 221	
<b>Total mesures positives</b>	<b>16 578 993 879</b>	<b>17 202 551 568</b>	<b>3,75</b>
<b>Prélèvements</b>			
Prise en charge par l'Etat des crédits de fonctionnement et d'équipement des préfetures	- 2 236 830 800	- 2 281 488 169	2,00
Prise en charge par l'Etat des crédits de fonctionnement et d'équipement des DDASS	- 444 279 114	- 453 164 699	2,00
Prise en charge par l'Etat des crédits de fonctionnement et d'équipement des DDE	- 540 000 000	- 649 572 992	20,29
Prise en charge par l'Etat des crédits de fonctionnement et d'équipement des DDAF	- 122 228 487	- 111 943 328	- 8,41
Solde "personnels préfetures" (Loi du 11 octobre 1985):			
- compléments de rémunération 1986	- 92 126 097	- 96 968 619	2,00
- options et vacances	- 1 659 354 880	- 1 691 989 120	1,97
Solde "personnels des DDASS" (Loi du 11 octobre 1985)	- 91 848 954	- 106 843 528	16,33
Prise en charge par l'Etat de la rémunération des personnels non titulaires des DDE	- 2 181 908 421	- 2 225 546 589	2,00
Primes loi de 1940	- 777 933 902	- 791 974 369	1,80
Solde "personnels des DDAF"	- 81 778 074	- 134 048 702	63,92
Prise en charge par l'Etat des IUPM (Loi du 4 juillet 1990)	- 102 698 741	- 104 752 716	2,00
<b>Total prélèvements</b>	<b>- 8 330 967 470</b>	<b>- 8 645 292 831</b>	<b>3,75</b>
<b>Total</b>	<b>8 248 006 409</b>	<b>8 557 258 737</b>	<b>3,75</b>

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

(en francs)

Compétences	Loi de finances pour 1993	Projet de loi de finances pour 1994	Evolution 94/93 (en %)
Bureaux municipaux d'hygiène	416 989 483	425 329 273	2,00
Documents d'urbanisme	84 666 981	86 360 321	2,00
Primes d'assurance (autorisation d'utilisation du sol)	21 750 861	22 307 511	2,56
Concours particulier :			
"Bibliothèques municipales"	328 894 525	344 958 416	4,88
Transports scolaires	403 250 866	411 315 883	2,00
<b>Total</b>	<b>1 255 552 716</b>	<b>1 290 271 404</b>	<b>2,77</b>

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

(en francs)

Compétences	Loi de finances pour 1993	Projet de loi de finances pour 1994	Evolution 94/93 (en %)
Fonctionnement de l'enseignement public	2 713 980 393	2 768 260 001	2,00
Aides à la flotte de pêche côtière	16 627 224	16 959 768	2,00
Aides aux entreprises de cultures marines	18 512 376	18 882 624	2,00
Dépenses de fonctionnement des établissements privés sous contrat	622 487 854	634 937 611	2,00
Concours particulier pour le développement culturel des régions d'outre-mer	9 960 846	10 160 063	2,00
Ports fluviaux et voies navigables	17 087 581	17 429 333	2,00
Remboursement de la TVA sur les équipements des préfectures	609 280	621 466	2,00
Prise en charge par les régions des personnels départementaux mis à leur disposition	14 545 821	14 836 737	2,00
Solde "personnels des délégations à la formation professionnelle"	3 481 313	3 550 939	2,00
<b>Total</b>	<b>3 417 292 088</b>	<b>3 485 638 542</b>	<b>2,00</b>

- Pour la région Corse, enfin (Chapitre 41-57)

Compétences	Loi de finances pour 1993	Projet de loi de finances pour 1994	Evolution 94/93 (en %)
<b>I. Article 10 : Divers transferts de compétences</b>			
Transferts de compétences - droit commun	1 980 127	2 019 730	2,00
Transferts de compétences - loi du 30.07.83	130 029 360	132 629 948	2,00
Transferts de compétences - loi du 13.05.91			
- Culture	11 991 690	22 871 737	90,73
- Voirie	57 360 634	97 521 401	70,01
- AFPA (équipement)	825 250	1 267 421	53,58
- Développement économique	25 355 896	25 863 014	2,00
Solde "personnels des DDE Corse"		1 904 780	
<b>Total article 10</b>	<b>227 542 957</b>	<b>284 078 031</b>	<b>24,85</b>
<b>II. Article 20 : Continuité territoriale</b>	<b>860 650 878</b>	<b>881 588 477</b>	<b>2,43</b>
<b>III. Article 30 : Offices</b>	<b>32 644 857</b>	<b>36 663 754</b>	<b>12,31</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1 120 838 692</b>	<b>1 202 330 262</b>	<b>7,27</b>
- Produits des droits sur les alcools	- 54 126 404	- 46 953 500	
<b>TOTAL CHAPITRE 41-57</b>	<b>1 066 712 288</b>	<b>1 155 376 762</b>	<b>8,31</b>

**B. LA DOTATION REGIONALE D'EQUIPEMENT SCOLAIRE (DRES) ET LA DOTATION DEPARTEMENTALE D'EQUIPEMENT DES COLLEGES (DDEC)**

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 en principe 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.

L'article 62 du projet de loi de finances, qui procède à la désindexation de la DGE pour 1994, fixe cependant les montants de la DRES et de la DDEC par application du taux de 5 % retenu par le rapport économique et financier pour la progression de la formation brute de capital fixe des administrations publiques en 1994.

La dotation régionale d'équipement scolaire s'établit donc à 2 947 millions de francs en autorisations de programme pour le prochain exercice et la dotation départementale d'équipement des collèges à 1 458 millions de francs.

Parallèlement, la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage augmente de 2 %, par indexation sur le rythme de progression de la DGF, pour atteindre près de 3 milliards de francs en 1994.

### **C. LA FISCALITE TRANSFEREE**

Enfin, 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) augmenterait de 3,4 % en 1994, pour atteindre près de 39 milliards de francs. Le taux de progression retenu est celui du produit intérieur brut en valeur en 1994.

Il convient cependant de remarquer que le Gouvernement a dû réviser à la baisse les estimations annoncées par son prédécesseur pour 1993 qui passent, en effet, de 41,9 milliards de francs à 37,7 milliards de francs, soit une hausse par rapport à 1992 de 1,9 % au lieu des 5,5 % annoncés en loi de finances initiale (taux correspondant à l'évolution attendue du PIB en valeur en 1993).

La taxe sur les cartes grises bénéficierait d'un produit en hausse de 8,1 % en 1993 par rapport à 1992 (6,6 milliards de francs).

Les produits de la taxe de publicité foncière et du droit départemental d'enregistrement s'établiraient à 18,5 milliards, soit au même niveau que celui atteint en 1992 après deux années marquées par de sévères diminutions (- 5,7 % en 1991 et - 7,1 % en 1992).

Enfin, la taxe différentielle sur les véhicules à moteur (la vignette) progresserait peu (+ 1,7 %) à 12,6 milliards en 1993.

**Evolution du produit des impôts transférés  
depuis 1986**

*(en millions de francs)*

Impôts	Collectivité bénéficiaire	Produit perçu							
		1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 (1)
Taxe sur les cartes grises	Région % d'évolution	3.167 6,63 %	3.721 17,87 %	4.142 11,31 %	4.689 13,21 %	5.615 19,75 %	6.659 0,78 %	6.106 7,90 %	6.600 8,09 %
Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière	Département % d'évolution	11.567 19,84 %	14.690 27 %	16.508 12,38 %	18.764 13,67 %	21.125 12,58 %	19.924 -5,69 %	18.497 -7,16 %	18.500 0,02 %
Taxe différentielle sur les véhicules à moteur (vignette)	Département et région Corse % d'évolution	9.989 12,37 %	10.312 3,23 %	10.773 4,47 %	11.207 4,03 %	11.830 5,56 %	12.190 3,04 %	12.391 1,53 %	12.600 1,63 %
<b>Total</b> % d'évolution		<b>34.713</b> <b>14,94 %</b>	<b>38.723</b> <b>16,23 %</b>	<b>31.423</b> <b>8,40 %</b>	<b>34.660</b> <b>10,3 %</b>	<b>38.570</b> <b>11,28 %</b>	<b>37.773</b> <b>-2,07 %</b>	<b>36.994</b> <b>-2,06 %</b>	<b>37.700(2)</b> <b>1,9 %</b>

(1) Prévisions.

(2) Si l'on inclut le produit des droits de consommations sur les alcools perçu en Corse transféré à la collectivité territoriale par la loi du 13 mai 1991, le montant s'élève à 37.745 millions de francs. Pour 1994, ce même produit est estimé à 46,5 millions de francs.

*(Source : Direction générale des collectivités locales)*

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

#### Diminution globale de la compensation des allègements d'impôts locaux : les suites des mesures négatives prises par les gouvernements précédents

Les compensations d'allègements d'impôts locaux passent de 55.662 millions de francs à 53.125 millions de francs, en baisse de 4,6 %. Ce résultat est la conséquence de règles d'indexation qui font notamment appel à l'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat. Il reflète également la mise en oeuvre d'un certain nombre de mécanismes adoptés au cours de la précédente législature et destinés à alléger la charge portée par l'Etat au titre de la compensation des allègements d'impôts locaux décidés par la loi.

Il convient, en particulier de citer :

**1. Le maintien, sous forme facultative, à compter du 1er janvier 1995, de l'exonération de deux ans de taxe sur le foncier bâti (part communale) pour les immeubles affectés à l'habitation.**

L'exonération susvisée n'ayant plus de caractère obligatoire, l'Etat ne verse plus de compensation aux communes concernées qui doivent donc prendre, le cas échéant, la responsabilité de supprimer un avantage fiscal que beaucoup de contribuables considèrent encore comme un droit acquis.

**2. La diminution de la compensation versée par l'Etat au titre de la réduction de taxe professionnelle pour embauche ou investissement (loi de finances pour 1992).**

Désormais, cette compensation est diminuée d'un "ticket modérateur" égal à 2 % des recettes fiscales des collectivités concernées.

**Pertes pour les collectivités locales : 2,2 milliards de francs.**

**3. La transformation des dégrèvements de taxe d'habitation, consentis aux personnes âgées ou à revenu modeste, en exonérations (loi de finances pour 1992).**

Cette mesure a pour effet de limiter la compensation versée par l'Etat à la seule évolution des bases en excluant la prise en compte de l'augmentation des taux décidée par les collectivités locales.

**Pertes pour les collectivités locales : 500 millions de francs.**

**4. La compensation partielle de la suppression pour les agriculteurs des parts régionale (disparition totale dès 1993) et départementale (disparition par tiers à compter de 1994 initialement) du foncier non bâti (projet de loi de finances pour 1993).**

Le montant de la compensation versée par l'Etat sera amputé, pour chaque région et département, d'une somme variant, selon son potentiel fiscal, entre 0,7 et 1,1 % du produit des quatre impôts directs locaux perçus l'année précédente.

**Pertes pour les collectivités locales : 600 millions de francs.**

Lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 1993, il a été, en outre, décidé d'avancer le début du processus de suppression de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. L'exonération est, en effet, à concurrence :

- des trois neuvièmes dès 1993
- des cinq neuvièmes en 1994 (au lieu des deux tiers dans le texte initial)
- des sept neuvièmes en 1995 (au lieu des deux tiers)
- de la totalité en 1996.

Toutefois, sur proposition de votre Commission des finances, le Sénat et l'Assemblée nationale ont modifié ce dispositif afin de prévoir que le calcul de la dotation de compensation au titre des exonérations de foncier non bâti serait établi sur la base du taux voté par les départements en 1993 et non sur celle du taux voté en 1992 comme le prévoyait le texte adopté en loi de finances initiale.

1. La dotation de compensation de la taxe professionnelle passe de 22,8 milliards de francs à 19,1 milliards de francs en 1994. Cette forte contraction, de 16,4 %, était obtenue, dans le projet de loi initial, par une réduction forfaitaire de la compensation des pertes de recettes résultant, pour les communes, de l'abattement de 16 % appliqué aux bases de taxe professionnelle. Celle-ci était diminuée, dans la limite de 50 % de son montant, d'une somme égale à 30 % du taux de progression du produit de taxe professionnelle entre 1987 et 1993.

L'Assemblée nationale a souhaité moduler sur une échelle plus réduite le montant de la réduction de compensation en fonction de l'importance du taux de progression, constaté entre 1987 et 1993, du produit de taxe professionnelle. La réduction de la compensation est égale :

- à 15 % de celle-ci, lorsque le produit de la taxe professionnelle a été multiplié par un coefficient compris entre 1,2 et 1,8 ;

- à 35 % de celle-ci, lorsque le produit de la taxe professionnelle a été multiplié par un coefficient compris entre 1,8 et 3 ;

- à 50 % de son montant, lorsque le produit de la taxe professionnelle a été multiplié par un coefficient supérieur à 3.

Enfin, les députés ont limité la réduction de la compensation à 2 % du produit des quatre taxes directes locales perçu par la collectivité locale concernée.

Le manque à gagner pour les collectivités locales est toutefois toujours de l'ordre de 2,6 milliards de francs.

Le reliquat de la contraction (un peu plus de 1,7 milliard de francs) résulte de deux mouvements de sens contraire :

- la DCTP est indexée sur les recettes fiscales nettes du budget général qui sont en baisse de 6,6 % entre les estimations de la loi de finances initiale pour 1993 et celles de la loi de finances initiale pour 1994 ;

- elle est majorée pour certaines collectivités défavorisées afin de compenser la réduction pour embauche ou investissement (REI) des bases de taxe professionnelle instituée en 1988 (sous réserve toutefois de la règle du ticket modérateur de 2 % des recettes fiscales directes de la collectivité).

**2. La contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties (1) ne s'élève plus qu'à 1,5 milliard de francs en 1994, soit une diminution de 16,5 % justifiée, sur le prochain exercice encore, par des ajustements consécutifs à la suppression de la compensation de l'exonération de courte durée dont peuvent bénéficier certaines constructions neuves (article 128 de la loi de finances pour 1992).**

**3. Les dégrèvements d'impôts locaux, pris en charge directement par l'Etat sur le chapitre 15-01 du budget des charges communes, augmentent de 2,5 % par rapport à la compensation décidée dans le cadre du budget voté de 1993, pour s'élever à près de 24,2 milliards de francs. Cette progression s'explique, pour près de moitié, par l'augmentation de la compensation versée au titre du plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu imposable qui passe, en effet, de 2.325 millions de francs à 2.590 millions de francs. Le coût du plafonnement de taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée régresserait en revanche, de 16.630 millions de francs à 16.420 millions de francs.**

*1. Celle-ci prend la forme d'une subvention du ministère de l'Intérieur.*

**4. La compensation des exonérations de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties (1) atteint plus de 8,3 milliards de francs, en augmentation de 12,4 % par rapport au budget voté de 1993.**

Il convient toutefois de préciser que l'évaluation pour 1993 avait été majorée de 840 millions de francs, à 8,27 milliards de francs, par la loi de finances rectificative du 22 juin 1993. Cette majoration se décomposait alors en :

- 800 millions de francs d'anticipation de l'allègement de foncier non bâti associé au plan adopté le 7 mai 1993 par le Gouvernement et la profession agricole (exonération totale de la part régionale et partielle de la part départementale) ;

- 40 millions de francs au titre de la compensation par l'Etat des exonérations de droit de mutation à titre onéreux de fonds de commerce.

Le présent projet de budget procède donc simplement à un ajustement marginal (+ 1 %) d'un montant de compensation déjà fixé au début de l'été et destiné à être reconduit en 1994.

## CHAPITRE II

### LES BUDGETS LOCAUX ET LA FISCALITE LOCALE

#### I - EVOLUTION ET STRUCTURES DES BUDGETS LOCAUX

Les remarques présentées par votre rapporteur spécial lors de l'examen des projets de budget du ministère de l'intérieur 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 1992 ne sont encore qu'à l'état d'estimations) ;

- 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 régions ;

- 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.

## A. LES GRANDES TENDANCES OBSERVABLES EN 1993 SELON LE CREDIT LOCAL DE FRANCE

Pour la note de conjoncture publiée par le Crédit local de France, les principales évolutions caractérisant les dépenses et les ressources des administrations publiques locales seraient les suivantes, pour 1991, 1992 et 1993.

### COMPTE SIMPLIFIE DES COLLECTIVITES LOCALES - JUILLET 1993

(Milliards de francs courants)

RECETTES REELLES	1991	92/91	1992	93/92	1993	DEPENSES REELLES	1991	92/91	1992	93/92	1993
<b>FONCTIONNEMENT</b>	<b>500,3</b>	<b>+4,8</b>	<b>524,1</b>	<b>+6,5</b>	<b>558,1</b>	<b>FONCTIONNEMENT</b>	<b>308,4</b>	<b>+6,9</b>	<b>329,7</b>	<b>+6,4</b>	<b>351,0</b>
Recettes fiscales	309,6	+5,9	327,9	+7,5	352,5	Personnel	127,0	+7,1	136,1	+5,7	143,8
Dotations de l'Etat	113,4	+1,3	114,8	+5,4	121,0	Frais financiers	54,1	+4,5	56,5	+4,2	58,9
Autres recettes	77,3	+5,2	81,4	+4,0	84,6	Autres dépenses	181,4	+6,8	193,7	+7,0	207,2
<b>INVESTISSEMENT</b>	<b>104,9</b>	<b>+14,9</b>	<b>119,5</b>	<b>+3,8</b>	<b>124,1</b>	<b>INVESTISSEMENT</b>	<b>191,9</b>	<b>+1,3</b>	<b>194,4</b>	<b>+3,6</b>	<b>207,2</b>
Dotations de l'Etat	32,2	+6,5	34,3	+3,5	35,5	Equipement	160,0	+3,5	165,6	+4,1	172,4
Emprunts (hors refinancements)	64,3	+19,8	77,1	+3,5	79,7	Remboursements (hors r. a.)	42,2	+12,0	47,2	+15,3	53,7
Autres recettes	7,5	+9,0	8,2	+8,7	8,9	Autres dépenses	26,5	+6,8	28,3	+5,0	29,7
<b>TOTAL</b>	<b>604,3</b>	<b>+6,5</b>	<b>643,6</b>	<b>+6,0</b>	<b>682,2</b>	<b>TOTAL</b>	<b>500,3</b>	<b>+6,1</b>	<b>627,4</b>	<b>+5,1</b>	<b>685,7</b>

	1991	92/91	1992	93/92	1993
Recettes réelles de fonctionnement	500,3	+4,8	524,1	+6,5	558,1
Depenses réelles de fonctionnement hors intérêts	308,4	+6,9	329,7	+6,4	351,0
<b>EPARGNE DE GESTION</b>	<b>191,9</b>	<b>+1,3</b>	<b>194,4</b>	<b>+3,6</b>	<b>207,2</b>
Annuité de la dette	96,3	+7,8	103,8	+8,6	112,7
<b>EPARGNE DISPONIBLE</b>	<b>95,6</b>	<b>-5,3</b>	<b>90,8</b>	<b>+4,3</b>	<b>94,5</b>

L'année 1993 est marquée par un recours accru à la fiscalité directe et par le retour à la croissance de l'épargne disponible des collectivités locales : + 4,3 % après une évolution négative de 5,3 % en 1992.

#### 1. Les évolutions globales

a) *L'amélioration de l'épargne disponible est rendue possible par un recours accru à la fiscalité directe ainsi que par un léger ralentissement des charges courantes*

Ce ralentissement des dépenses courantes est dû à deux facteurs : le gel des salaires de la fonction publique et la baisse des taux observée sur les marchés financiers.

Globalement, en 1993, l'ensemble des dépenses de fonctionnement croît de + 6.1 % après + 6,6 % en 1992. Ce ralentissement est particulièrement notable pour les communes, puisqu'elles bénéficient en premier lieu des mesures de rigueur appliquées à la fonction publique. A l'inverse, les charges courantes des régions et des départements continuent à progresser plus rapidement qu'en 1992.

En ce qui concerne les recettes courantes, leur progression est cette année tirée par la fiscalité directe, et ce essentiellement grâce à un effet taux. Celui-ci est particulièrement notable pour les régions -avec une augmentation moyenne des taux de 15 %- et dans une moindre mesure pour les départements. Quant aux communes, l'évolution de leur pression fiscale devrait être équivalente à l'an passé.

Toutefois, toutes les catégories de collectivités ne sont pas placées à la même enseigne en ce qui concerne l'évolution de leurs marges de manoeuvre :

- Pour les communes, l'amélioration de leurs recettes courantes est notable, et tient plus particulièrement à l'évolution des dotations versées par l'Etat. Globalement, l'épargne disponible retrouve une progression positive de plus de 10 %, contre environ - 10 % en 1992.

- Pour les régions, l'essentiel de l'amélioration provient de la fiscalité directe, qui explique à 80 % l'augmentation des recettes fiscales en 1993. Malgré une poursuite encore rapide des frais de fonctionnement et d'annuités, ces collectivités parviennent à retrouver une épargne disponible en hausse de + 10 % après - 4 % en 1991.

- Quant aux départements, les évolutions sont moins favorables. En effet, ces derniers subissent plus fortement les effets du ralentissement de la fiscalité indirecte que les régions puisqu'ils disposent de moindres marges de manoeuvre sur les taux des impôts qui leur ont été transférés (notamment sur les droits de mutation perçus sur les immeubles d'habitation). Leurs dépenses de gestion et d'annuité progressant, en outre, plus rapidement qu'en 1992, leur épargne disponible ne parvient pas à retrouver une croissance positive, mais celle-ci reste à un niveau structurellement élevé, avec 15 % des recettes de fonctionnement.

*b) Le maintien d'une croissance en volume de l'effort d'équipement*

L'ensemble des dépenses locales d'équipement devaient, en effet, progresser en volume de + 2 %.

Le plan de relance du printemps devait engendrer directement dès 1993 environ 2 à 3 milliards de dépenses de la part des collectivités locales.

Cette évolution globale reflétait toutefois des comportements très différents selon les collectivités.

Au sein des différentes collectivités locales, ce sont les régions qui mènent la marche avec une progression de + 13 % en valeur.

Les départements à l'inverse devaient contenir la progression de leurs investissements directs à + 1,5 % après + 7 % en 1992.

Quant aux communes, leur effort d'équipement devait être légèrement plus soutenu que l'an passé : + 3,5 % après + 2 % en 1992.

*c) La modération du recours à l'emprunt*

Le volume d'emprunt devait atteindre environ 80 milliards de francs en 1993, soit une progression de 3,5 % par rapport à 1992. Là encore, les évolutions sont différentes selon les catégories de collectivités :

- grâce aux marges de manoeuvre dégagées en fonctionnement, et malgré un effort d'investissement encore soutenu, les régions stabilisent leur volume d'emprunt au niveau de 1992 ;

- du fait des charges pesant sur leur section de fonctionnement et malgré un ralentissement de leur effort d'équipement, le recours à l'emprunt des départements progresse à nouveau (+ 8,6 %), toutefois moins rapidement qu'en 1992 (+ 38,3 %) ;

- quant aux communes, l'évolution de leur demande d'emprunt serait de + 1,8 % après + 10,4 % en 1992.

Le Crédit local de France infère également la bonne santé financière globale des collectivités locales en notant que le poids des intérêts au sein de l'annuité de remboursement de la dette s'est réduit, entre 1982 et 1992, au profit des remboursements.

	1982	1993
Intérêts	61 %	52 %
Remboursements	39 %	48 %
Total	100 %	100 %

Ainsi, les frais financiers rapportés aux recettes de fonctionnement ont tendance à diminuer depuis 1987 : 10,3 % en 1982 ; 12,2 % en 1987 ; 10,8 % en 1992.

## **2. La contribution des collectivités locales à l'activité économique globale**

Par rapport à 1992, les collectivités locales, en 1993, injectent dans l'économie :

*- 8 milliards de francs de salaires en plus.*

Il faut noter, sur ce point, leur contribution aux créations d'emploi de 1982 à 1990 et leur poids dans le système des contrats emploi-solidarité (CES) : sur 800 000 emplois créés par l'ensemble de l'économie de 1982 à 1990, les collectivités locales comptent pour 180 000 ; le tiers des CES en vigueur concernent les collectivités locales, soit plus de 90 000 personnes.

Les collectivités locales ont embauché 27 000 personnes en 1991. Ce transfert est très favorable aux emplois et aux entreprises : celles-ci supportent, en effet, en moyenne, 60 % du coût d'un chômeur (54 % si l'on inclut le financement par l'Etat des chômeurs en fin de droits) alors qu'à travers la taxe professionnelle, elles ne supportent que 20 % du coût d'un salarié d'une collectivité locale.

*- 5 milliards de francs d'achats de biens et services de plus qu'en 1992.*

*- Environ 4 milliards de francs de dépenses d'aide sociale de plus que l'an passé.*

*- 8 milliards de francs de dépenses d'investissement de plus qu'en 1992 (soit 7 milliards de francs d'équipement et 1 milliard de francs d'autres dépenses).*

Il convient également de remarquer que l'effet des investissements publics sur la croissance va bien au-delà du simple soutien conjoncturel au secteur du bâtiment et des travaux publics, puisqu'en améliorant l'environnement des entreprises, il génère à plus ou moins long terme un surplus de production. A cet égard, certaines études concernant les Etats-Unis mettent en avant l'importance de l'effet multiplicateur des investissements publics : 1 dollar d'investissement en plus générerait 0,6 dollar de production en plus, l'effet multiplicateur étant toutefois moindre pour l'investissement privé (1 dollar génère 0,3 dollar).

Concluant la présentation publique de la note du Crédit local de France, le 8 juillet dernier, M. Pierre Richard, président du directoire du Crédit local de France, pouvait ainsi déclarer :

"Les collectivités locales restent par conséquent un des rares acteurs économiques dynamiques.

"Les collectivités locales sont donc capables de participer activement au plan de relance.

"Elles ont un rôle contracyclique essentiel : en période de récession, elles peuvent accélérer la réalisation de leurs équipements, quitte à emprunter plus pour ne pas accroître leur pression fiscale. Dès que les beaux jours reviendront, et ils reviendront, elles pourront se désendetter grâce à l'afflux de nouvelles recettes liées à la croissance.

"C'est ce que les départements ont fait ces dernières années : fort désendettement dans les années 86-89 (leur encours n'a progressé que de + 1,9 % en volume en moyenne par an, rappelons que le PIB, lui, progressait de 3,7 %), ce qui leur a permis en 1992 d'être avec les régions, les champions de l'investissement et de l'effet de levier par l'emprunt."

Notons toutefois que ces propos raisonnablement optimistes ont été tenus avant l'annonce par le gouvernement des amputations qu'il comptait opérer sur certaines dotations de l'Etat aux collectivités locales.

## B. L'EVOLUTION COMPAREE DES BUDGETS LOCAUX

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

Votre rapporteur souligne toutefois que les données annoncées ci-jointes ne sont pas homogènes par rapport à celles prises en compte par le Crédit local de France.

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.

### 1. Le budget des communes

#### Evolution des budgets primitifs communaux

	1992/1991	1993/1992		1992/1991	1993/1992
Dépenses de fonctionnement	+ 6,1 %	+ 6,0 %	Recettes de fonctionnement	+ 6,2 %	+ 5,8 %
- personnel	+ 6,5 %	+ 6,3 %	- dotations de l'Etat	+ 4,4 %	+ 3,4 %
- intérêts	+ 3,1 %	+ 2,6 %	- produit 4 taxes directes	+ 5,3 %	+ 6,5 %
- transferts	+ 4,8 %	+ 6,5 %	Emprunts	- 1,4 %	- 4,8 %
Dépenses d'investissement	+ 4,0 %	- 0,5 %			
- équipement	+ 1,8 %	- 2,8 %			
- remboursements de dettes	+ 10,5 %	+ 1,9 %			

Les budgets votés par les communes au début de l'exercice 1993 témoignent d'une volonté de restriction budgétaire. La stabilisation du volume total des dépenses est essentiellement obtenue grâce à la réduction des programmes d'équipement. En revanche, les charges courantes, plus difficilement compressibles, bénéficient d'une croissance soutenue, comparable à celle de 1992.

Les intérêts de la dette sont ainsi en faible hausse grâce à un moindre recours à l'emprunt au cours des dernières années. Toutefois, les communes ont du mal à maîtriser la progression de leurs dépenses courantes (+ 6%). En fait, les frais de personnel, qui représentent les deux-cinquièmes de ces dépenses, participent, comme de coutume, largement à cette croissance. La progression de ce poste s'explique par la revalorisation de certains statuts et par les accords salariaux passés dans la fonction publique.

Les investissements directs sont directement touchés par une conjoncture économique extrêmement défavorable : les prévisions d'équipement enregistrent ainsi une baisse en francs courants.

Parallèlement à la contraction des dépenses, la direction générale des collectivités locales observe une stabilisation des ressources communales en 1993.

Elle note, en outre, à l'instar du Crédit local de France, que pour limiter la croissance de leur endettement et ne pas alourdir leurs charges courantes, les communes réduisent depuis plusieurs années leurs perspectives de recours à l'emprunt.

Le financement des charges courantes et le besoin d'une capacité d'épargne destinée à l'investissement, nécessitent cependant un accroissement de la fiscalité directe de 7,5 % à législation constante.

## 2. Les budgets primitifs départementaux

Les budgets primitifs départementaux évoluent de 3,2 %, en dépenses, en 1993. La répartition des dépenses et des recettes est la suivante :

Evolution des budgets primitifs départementaux

	1992/1991	1993/1992		1992/1991	1993/1992
Dépenses de fonctionnement	+ 4,7 %	+ 5,7 %	Recettes de fonctionnement	+ 3,7 %	+ 3,0 %
dont :			- dotations de l'Etat	+ 3,9 %	+ 0,8 %
- personnel	+ 9,5 %	+ 8,1 %	- impôts indirects	+ 3,1 %	- 1,6 %
- intérêts	+ 8,2 %	+ 14,6 %	- produit 4 taxes directes	+ 6,6 %	+ 9,8 %
- transferts	+ 4,8 %	+ 5,3 %	Recettes d'investissement	+ 17,3 %	+ 3,5 %
- aide sociale	+ 7,6 %	+ 7,0 %	- subventions	+ 8,5 %	+ 1,7 %
- scolaire	+ 8,8 %	+ 4,4 %	- emprunts	+ 24,6 %	+ 8,0 %
Dépenses d'investissement	+ 9,2 %	- 1,1 %			
dont :					
- équipement	+ 5,8 %	- 4,0 %			
- remboursements de dettes	+ 9,6 %	+ 9,2 %			
- scolaire	+ 12,7 %	+ 13,0 %			

Les prévisions budgétaires des départements pour 1993 illustrent la très grande sensibilité des évolutions financières de ces collectivités à la situation économique.

Les ressources de fonctionnement des départements sont, en effet, largement tributaires de l'activité économique : tel est, notamment, le cas des concours financiers de l'Etat et des droits de mutation, impôts indirects dont le produit est directement lié au dynamisme du marché immobilier.

Parallèlement, les dépenses des départements continuent de s'accélérer sous la pression d'une conjoncture économique défavorable. La principale mission dévolue, en effet, à ces collectivités au travers des lois de décentralisation consiste dans le financement et l'organisation de l'aide sociale.

**Principaux montants extraits des budgets primitifs 1993 des départements  
métropolitains (hors Paris)**

	<b>Valeurs en millions de francs</b>	<b>Valeurs en francs par habitant</b>
<b>DEPENSES TOTALES</b>	<b>186 883,1</b>	<b>3 431</b>
<b>Dépenses de fonctionnement</b>	<b>120 207,1</b>	<b>2 207</b>
Dépenses de personnel (art. 61)	17 012,0	312
Intérêts versés	9 372,9	172
Transferts versés (art. 64 et 65)	78 557,7	1 442
Dépenses nettes d'aide sociale (chap. 958)	58 836,4	1 080
Dépenses pour les collèges	5 404,5	99
<b>Dépenses d'investissement</b>	<b>66 675,9</b>	<b>1 224</b>
Dépenses d'équipement brut (art. 21 et 23)	30 471,9	560
Remboursements de dettes (art. 16 et 18)	11 861,1	218
Dépenses pour les collèges	8 447,2	155
<b>RECETTES TOTALES</b>	<b>186 883,1</b>	<b>3 431</b>
<b>Recettes de fonctionnement</b>	<b>147 623,4</b>	<b>2 711</b>
Produit des contributions directes (art. 77)	71 717,1	1 317
Produit des impôts indirects (art. 75)	29 706,4	545
Dotations versées par l'Etat (art. 74)	22 606,9	415
Recouvrements et participations (art. 73)	20 365,5	374
<b>Recettes d'investissement</b>	<b>39 259,6</b>	<b>721</b>
Subventions et participations (art. 10 et 14)	12 304,9	226
Produit des emprunts (art. 16)	24 905,8	457
<b>EPARGNE BRUTE</b>	<b>27 416,3</b>	<b>504</b>

Source : DGCL

Ainsi que le fait remarquer la direction générale des collectivités locales, *"la sensibilité spécifique des départements réside dans cette corrélation négative entre recettes et dépenses de fonctionnement et explique que la situation budgétaire (des départements) puisse évoluer rapidement"*.

La forte expansion de certaines dépenses de fonctionnement, tels que les frais de personnel ou les intérêts, ainsi que la croissance continue des dépenses d'aide sociale (+ 7 %), parmi lesquelles le revenu minimum d'insertion (RMI), imposent, en 1993, aux départements de réduire, dans des proportions parfois importantes, leurs dépenses "facultatives". Tel est le cas, en particulier :

- des transferts, autres que ceux liés à l'aide sociale obligatoire, ainsi que des postes budgétaires "travaux, services et fournitures";

- des dépenses d'équipement, à l'exception toutefois de celles consacrées aux collèges.

Cette évolution défavorable conduit, en outre, les départements à prévoir une progression sensible du produit de la fiscalité directe.

La DGCL note toutefois, pour conclure, que ces recettes définitives ne suffisent pas à équilibrer les budgets, même contenus, et que le recours à l'emprunt progresse à nouveau en 1993, même si sa croissance est ralentie par rapport aux années précédentes. Un processus dangereux s'instaure alors : le niveau d'endettement s'accroît, en effet, et la charge de la dette grève davantage les budgets.

Il apparaît donc clairement que les budgets locaux structurellement les plus fragiles sont ceux des départements.

### **3. Les budgets primitifs régionaux**

Ils devraient augmenter de + 5,3 %, en dépenses, en 1993.

Evolution des budgets primitifs régionaux

	1992/1991	1993/1992		1992/1991	1993/1992
Dépenses de fonctionnement	+ 12,2 %	+ 12,1 %	Recettes fiscales	+ 5,1 %	+ 12,4 %
dont :			- Impôts indirects	+ 3,6 %	+ 7,1 %
- personnel	+ 15,6 %	+ 16,7 %	. permis de conduire	+ 1,7 %	+ 6,1 %
- intérêts	+ 22,8 %	+ 32,9 %	. droits de mutation	- 1,3 %	- 1,7 %
- scolaire	+ 7,6 %	+ 3,7 %	. cartes grises	+ 7,6 %	+ 13,5 %
Dépenses d'investissement	+ 8,5 %	+ 1,7 %	- produits 4 taxes directes	+ 6,2 %	+ 20,0 %
dont :			Transferts reçus	+ 12,9 %	+ 7,3 %
- équipement	+ 10,4 %	- 6,1 % (1)	Emprunts	+ 50,6 %	- 9,7 %
- subventions versées	+ 10,4 %	+ 0,5 % (1)			
- remboursement des dettes	+ 0,5 %	+ 33,0 %			
- scolaire + formation	+ 9,7 %	- 4,7 %			

(1) Hors région Ile-de-France

La direction générale des collectivités locales note que le resserrement de la fiscalité indirecte et le développement des charges courantes, induits par l'effort d'équipement considérable observé depuis 1986, se traduisent par un effet de ciseaux, déjà sensible en 1992, mais qui s'amplifie en 1993.

Les coupes sombres ont ainsi porté en priorité dans le domaine de l'investissement, et notamment dans le secteur de l'équipement scolaire, qui avait été très porteur de 1987 à 1991.

Les ressources des régions éprouvent, parallèlement, un fort tassement consécutif à la faible croissance des transferts en provenance de l'Etat ainsi qu'au faible rendement d'une fiscalité indirecte dont l'évolution est étroitement liée aux conditions économiques.

En effet, les impôts directs régionaux, pour l'essentiel la carte grise et les droits de mutation, ont procuré aux collectivités concernées une recette particulièrement dynamique jusqu'en 1990. Les effets de la crise économique se sont ensuite fait sentir dès 1991.

Selon la DGCL, les régions s'attendent encore, en 1993, à une baisse du produit des droits de mutation : la croissance escomptée de 13 % des recettes de cartes grises ne pourra être, en effet, atteinte qu'au prix d'un relèvement moyen des tarifs de 16 %.

Les budgets des régions  
(en métropole)

(millions de francs)

	Montant pour 1993	% du total
<b>DEPENSES TOTALES</b>	<b>56 867</b>	<b>---</b>
<b>Dépenses de fonctionnement</b>	<b>20 729</b>	<b>100,0</b>
Frais de personnel	1 188	5,7
Intérêts de la dette	3 213	15,5
Transferts versés	14 124	68,1
<i>dont formation professionnelle et     apprentissage</i>	5 905	29,0
<i>Equipements scolaires</i>	4 024	19,0
Frais de gestion	1 364	6,6
autres	840	4,1
<b>Dépenses d'investissement:</b>	<b>36 138</b>	<b>100,0</b>
Lycées	14 080	39,0
Formation professionnelle et apprentissage	772	2,1
Enseignement supérieur	1 712	4,7
Culture, vie sociale	814	2,2
Développement rural, environnement	2 007	5,6
Transports, télécommunications	7 612	21,1
Action économique		
Autres (santé, interventions sociales, logement, développement urbain)	3 563	9,9
	5 578	15,4
<b>RECETTES</b>	<b>56 805</b>	<b>---</b>
<b>Recettes fiscales</b>	<b>30 954</b>	<b>100</b>
Permis de conduire	290	0,9
Droits de mutation	4 920	15,9
Cartes grises	7 037	22,7
Impôts directs (1)	18 433	59,6
autres	274	0,9
<b>Transferts reçus</b>	<b>16 048</b>	<b>100</b>
DGD formation professionnelle	2 891	18,0
DGD	4 404	27,5
Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)	2 395	14,9
DGF Ile-de-France	1 186	7,4
autres (FCTVA, FSE,...)	5 172	32,2
<b>Emprunts</b>	<b>8 812</b>	
autres	991	

(1) TH : 23,0 % - FNB : 0,4 % - FB : 23,6 % - TP : 53,0 %.

(Source : DGCL)

La seule marge de manoeuvre dont disposent les régions est donc la fiscalité directe dont elles relèvent le niveau de 23 % à législation constante.

A ce contexte budgétaire déjà difficile, s'ajoute un ultime facteur défavorable : la charge de la dette, qui évolue, en effet, à une cadence soutenue à la suite du recours accru à l'emprunt ces toutes dernières années.

### C. LE RECOURS À L'EMPRUNT

Les données suivantes ont également été fournies par la direction générale des collectivités locales. Elles confirment partiellement la vision de la situation financière des collectivités locales présentée par le Crédit local de France au mois de juillet dernier.

#### 1. L'emprunt et le financement de l'équipement local

Hors mesures de réaménagement de la dette, le recours à l'emprunt n'a cessé de diminuer jusqu'au début des années 1990 pour se redresser légèrement depuis :

#### Couverture des dépenses d'équipement par l'emprunt

(En milliards de francs)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Emprunts	55,2	51,9	54,2	49,0	54,0	52,0	53,0	57,0
Equipements	100,9	106,7	121,1	129,4	144,5	150,3	158,4	167,9
Emprunts/équipements	54,71 % (1)	48,64 %	44,76 %	37,87 %	37,37 %	34,60 %	33,46 %	33,95 %

(1) 61,67 % en 1984 et 66,1 % en 1983.

Au début des années 1980, l'évolution des emprunts souscrits par les collectivités locales était étroitement corrélée à l'évolution des dépenses d'équipement brut. La structure du financement des investissements du secteur public local ne connaissait pas, en moyenne, de variation significative.

A partir de 1984, plusieurs facteurs ont modifié cette situation :

- l'accroissement du poids relatif de la dette des collectivités locales du fait de la désinflation, les taux d'intérêts réels devenant structurellement positifs ;

- la croissance des dépenses d'investissement des collectivités locales, effet des lois de décentralisation, et dans le même temps, l'accroissement de la capacité d'épargne, mais avec une rigidité plus grande ;

- le renchérissement du coût du crédit en raison de la disparition progressive des bonifications d'intérêts.

Depuis 1984, l'épargne brute dépasse en volume l'emprunt. En moyenne, les ressources d'emprunt financent entre 30 et 40 % des dépenses d'investissement, contre les deux tiers au début des années 1980.

En 1992, la persistance d'une forte demande de dépenses d'investissement et d'une stabilisation de l'évolution des ressources fiscales des collectivités locales conduisent à envisager un léger affaiblissement de l'autofinancement des collectivités locales, compensé par un recours accru aux sources d'emprunt.

## 2. L'endettement des collectivités locales

L'encours global de la dette des collectivités locales avoisine en 1992 les 400 milliards de francs (378,6 milliards de francs en 1991), soit une progression en francs courants de 5,6 %. Il est environ deux fois supérieur, en francs courants, à son niveau de 1983, soit une progression moyenne annuelle depuis 1983 de 8 %. Les prévisions pour 1993 se situent aux alentours de 420 milliards de francs.

Les communes ont un encours de 285,6 milliards de francs en 1992, soit 71,3 % de l'ensemble de l'encours des collectivités locales. La progression moyenne annuelle, depuis 1983, est de 7,38 %, en francs courants. Les prévisions pour 1993 font toutefois apparaître une stabilisation autour de 294 milliards de francs.

L'endettement des départements dépasse les 85 milliards de francs en 1992 (80 milliards de francs en 1991), soit 21,2 % de

l'ensemble. La progression moyenne annuelle est de 9,21 %. Les prévisions se situent autour de + 11 % pour 1993.

L'encours des régions est de 25,8 milliards de francs en 1992, soit 6,5 % de l'ensemble de l'encours des collectivités locales. La progression moyenne annuelle depuis 1983 est forte (+ 17,55 %). Les prévisions avoisinent les 37 milliards de francs pour 1993.

**Encours total des emprunts des collectivités locales**

(En milliers de francs)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 (prévisions)
Communes - 10.000 habitants	73.522	80.722	86.432	92.409	99.297	104.956	112.618	116.818	120.818
Communes + 10.000 habitants	105.946	114.603	126.350	129.228	144.169	156.855	164.227	168.827	173.627
<b>Total communes</b>	<b>179.474</b>	<b>195.325</b>	<b>212.782</b>	<b>221.637</b>	<b>243.466</b>	<b>261.811</b>	<b>276.845</b>	<b>285.645</b>	<b>294.445</b>
Départements	56.427	62.196	66.168	69.079	70.984	70.991	80.618	85.218	93.418
Régions	10.700	12.527	15.028	16.962	17.300	19.067	21.145	29.245	36.845
<b>Ensemble</b>	<b>246.601</b>	<b>270.048</b>	<b>293.978</b>	<b>307.678</b>	<b>331.750</b>	<b>351.869</b>	<b>378.608</b>	<b>400.108</b>	<b>424.708</b>
dont refinancement de dettes	0	6.000	11.000	17.000	23.000	25.000	27.000	N.C.	N.C.

Source : C.L.F.

## II - LA FISCALITE DIRECTE LOCALE

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

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

- du point de vue des collectivités locales, il importe d'ajouter au montant du produit voté le montant des compensations versées par l'Etat lorsqu'elles ne sont pas incluses dans le produit

voté. En revanche, les prélèvements additionnels de l'Etat ne sont pas pris en compte ;

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

### A. L'APPROCHE DU CONTRIBUABLE

Sous l'angle du contribuable, les montants de chacune des quatre taxes directes locales ont évolué comme suit depuis 1983 (montants obtenus en ajoutant aux produits votés par les collectivités locales les produits votés au titre des taxes additionnelles ainsi que les frais d'assiette et de dégrèvements et en soustrayant les dégrèvements ordinaires et "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
1983	52 689	23 860	25 081	7 413	109 044
1984	61 268	27 637	33 138	8 191	130 235
1985	62 002	30 244	37 334	8 900	138 481
1986	67 104	32 266	41 381	9 388	150 140
1987	68 149	33 584	45 061	9 355	156 150
1988	73 482	34 841	48 890	9 768	166 982
1989	80 581	37 443	52 235	9 622	179 882
1990	91 160	36 574	56 712	9 125	193 572
1991	98 514	40 867	62 404	8 460	210 246
1992	104 142	45 016	68 614	9 007	226 780
1993 (1)	114 555	47 979	75 389	7 813	245 737

(1) Prévisions

Le taux d'évolution des impôts directs locaux réellement supportés par les redevables atteint donc, pour 1993, par rapport à 1992 :

- + 10 % pour la taxe professionnelle,
- + 6,58 % pour la taxe d'habitation,
- + 9,87 % pour la taxe sur le foncier bâti,
- 13,26 % pour le foncier non bâti.

La progression pondérée des quatre taxes directes locales s'élève ainsi, du point de vue du redevable, à 8,36 %.

Il convient enfin de ne pas oublier que la pression fiscale supportée par le contribuable local intègre également les taxes additionnelles aux impôts locaux dont les collectivités locales ne sont pas responsables. Ces taxes additionnelles sont récapitulées dans le tableau ci-après. Elles comprennent notamment les frais d'assiette et de dégrèvements pour le compte de l'Etat.

Sur ce point, il convient de rappeler que le Gouvernement, pour financer le coût des opérations de révision des bases, a institué dans la loi du 30 juillet 1990 une majoration de 0,4 % sur deux ans des prélèvements pour frais d'assiette et de recouvrement des impôts locaux. Cette majoration a tout d'abord été reconduite en 1993. Il est prévu qu'elle le soit à nouveau pour 1994 par l'article 13 du projet de loi de finances initiale (1).

*1. Dans son commentaire sous cet article (Rapport Sénat n° 101-1993.1994-Tome II, fascicule 1), M. Jean Arthuis, rapporteur général, insiste tout particulièrement sur la tentation grandissante de l'Etat d'opérer des prélèvements fiscaux directement sur le contribuable local.*

**Impositions additionnelles aux quatre taxes locales**

(en millions de francs)

	1990	1991	1992	1993 (1)
<b>Taxes additionnelles au foncier bâti</b>				
. Taxe d'enlèvement ordures ménagères	8 638	9 440	10 426	10 950
. Frais d'assiette (4 %) et de dégrèvements (3,6 %)	4 167	4 802	5 247	5 679
<b>Total</b>	<b>12 805</b>	<b>14 242</b>	<b>15 673</b>	<b>16 629</b>
<b>Taxes additionnelles au foncier non bâti</b>				
. Taxe pour frais de chambres d'agriculture	1 261	1 312	1 351	1 370
. Taxe perçue au profit du BAPSA	48	52	53	52
. Cotisation assurance agricole	79	79	76	78
. Frais d'assiette et de dégrèvements (7,6 %)	690	743	752	653
<b>Total</b>	<b>2 078</b>	<b>2 186</b>	<b>2 232</b>	<b>2 153</b>
<b>Taxes additionnelles à la taxe professionnelle</b>				
. Taxe chambres de commerce	4 408	4 652	4 936	5 210
. Taxe chambres de métiers	842	886	915	960
. Cotisation de péréquation (2)	2 262	2 695	2 765	2 850
. Frais d'assiette et de dégrèvements (7,6 %)	7 170	8 379	9 242	10 148
<b>Total</b>	<b>14 682</b>	<b>16 612</b>	<b>17 858</b>	<b>19 168</b>
<b>Taxe additionnelle à la taxe d'habitation</b>				
. Frais d'assiette (4 %) et frais de dégrèvements	2 191	2 458	2 350	2 532
. Taxe additionnelle (3)	113	140	147	152
<b>Total</b>	<b>2 304</b>	<b>2 598</b>	<b>2 497</b>	<b>2 684</b>
<b>Total général</b>	<b>31 869</b>	<b>35 638</b>	<b>38 260</b>	<b>40 634</b>

(1) Prévisions

(2) Dont versés à l'Etat : 847 millions de francs en 1990, 992 millions de francs en 1991, 1 037 millions de francs en 1992, 1 110 millions de francs en 1993.

(3) Prélèvement sur la valeur locative au profit de l'Etat, en contrepartie des allègements de taxe d'habitation décidés par la loi de finances pour 1990.

## B. LE POINT DE VUE DES COLLECTIVITES LOCALES

Sous l'angle des collectivités locales, il convient d'ajouter aux montants des produits votés les versements pour compensation au titre des allègements d'impôt ne donnant pas lieu à dégrèvement (allègement de 16 % des bases d'imposition de la taxe professionnelle notamment).

### Produit perçu par les collectivités locales et organismes consulaires

(en millions de francs)

	Taxe professionnelle	Taxe d'habitation	Taxe sur le foncier bâti	Taxe sur le foncier non bâti	TOTAL
1983	58 028	26 019	29 011	6 880	119 938
1984	66 323	30 341	35 143	7 606	139 413
1985	73 702	33 786	39 685	8 275	155 448
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	8 994	228 049
1991	125 738	51 612	62 775	9 199	249 324
1992	135 492	53 130	67 372	9 322	265 316
1993 (1)	146 008	58 691	73 438	8 090	286 227

(1) Prévisions

Le taux d'évolution du produit perçu par les collectivités locales et organismes consulaires atteint donc, pour 1993, par rapport à 1992 :

+ 7,76 % pour la taxe professionnelle,

+ 10,47 % pour la taxe d'habitation,

+ 9,00 % pour la taxe sur le foncier bâti,

- 13,22 % pour le foncier non bâti.

**- Le constat : la fiscalité directe locale connaît une forte croissance en 1993**

Selon les analyses effectuées par la direction générale des collectivités locales sur un échantillon de 4 678 communes ainsi que sur la totalité des régions, des départements et des groupements de communes à fiscalité propre, les collectivités territoriales percevront *231,5 milliards de francs* au titre des quatre taxes directes locales, soit une progression de 10,0 % par rapport à l'année 1992 et de + 10,7 % à législation constante (1).

**- Les évolutions sont toutefois nettement différenciées selon les catégories de collectivités :**

• Les régions et les départements connaissent la hausse la plus importante, avec respectivement + 19,8 % et + 10,8 % (+ 23,3 % et + 11,2 % à législation constante).

• L'évolution des recettes des communes et de leurs groupements (+ 8,6 % par rapport à 1992 et + 9,1 % à législation constante) est, en revanche, comparable à celle des trois années précédentes et, surtout, résulte davantage de la hausse des bases que de celle des taux.

- En effet, l'augmentation importante des produits votés des régions (17,2 milliards de francs en 1994) et des départements (64,8 milliards de francs) résulte plus d'un effet taux que d'un effet base.

Ceci est particulièrement vrai pour la *taxe d'habitation*.

• Les produits de la taxe sur le foncier bâti progressent de + 24,2 % pour les régions et + 11,2 % pour les départements (respectivement + 26,2 % et + 13,1 % à législation constante). Cette évolution importante est surtout l'effet d'une forte augmentation des taux régionaux (+ 17,5 %) et des taux départementaux (+ 5,5 %) et, plus accessoirement, d'une croissance soutenue des bases du

*1. Plusieurs modifications législatives ont été introduites dans la loi de finances pour 1993 :*

- *transformation des dégrèvements de la taxe sur le foncier bâti en exonération des bases d'imposition. Les compensations versées par l'Etat aux collectivités locales s'élèvent à 984 millions de francs en 1993 pour l'ensemble des collectivités ;*

- *exonération de la taxe régionale sur le foncier non bâti pour les propriétés non bâties classées en terres agricoles. La compensation versée aux régions s'élève à 434 millions de francs en 1993 ;*

- *calcul du plafonnement de la taxe professionnelle sur la valeur ajoutée de l'année de l'imposition et non plus de l'année n-2.*

foncier bâti : + 5,7 % pour les bases régionales et + 5,4 % pour les bases départementales (+ 7,5 % et + 7,2 % à législation constante).

• Les produits de la taxe professionnelle connaissent une progression voisine de celle du foncier bâti. Une croissance soutenue des bases (+ 7,5 %) conjuguée à une augmentation des taux plus modérée que celles des taux des deux autres taxes principales (en 1993, la taxe régionale sur le foncier non bâti est supprimée pour les surfaces classées en terres agricoles) a pour effet un rééquilibrage des recettes fiscales régionales entre les différentes taxes.

• Les produits de la taxe d'habitation progressent de + 24,3 % pour les régions et de + 9,6 % pour les départements. La croissance des bases de la taxe d'habitation plus modérée que celle des deux autres taxes principales (+ 5,0 % pour les bases régionales et + 4,5 % pour les bases départementales) s'accompagne d'une forte hausse des taux régionaux (+ 17,1 %) et d'une croissance plus modérée des taux départementaux (+ 4,9 %).

- Enfin, les produits votés des communes et des groupements à fiscalité propre (149,5 milliards de francs) progressent seulement de 8,6 % en 1993 et de 9,1 % à législation constante.

Toutefois ce taux est imputable, pour plus du tiers, à la constitution de nouveaux groupements à fiscalité propre (1).

Pour l'ensemble des communes et groupements déjà existants, l'augmentation des taux moyens reste faible au regard de celle décidée par les autres collectivités territoriales : + 2,5 % pour la taxe d'habitation, + 2,8 % pour la taxe sur le foncier bâti et + 2,7 % pour la taxe professionnelle.

*1. La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République renforce la coopération locale par la création de nouvelles structures intercommunales. Au 1er janvier 1993, on recense la création de 193 communautés de communes dont 8 ont choisi le système de la taxe professionnelle d'agglomération, de 3 communautés de villes et de 54 districts, dont 1 à taxe professionnelle d'agglomération.*

**C. LE COUT DES COMPENSATIONS D'ALLEGEMENTS D'IMPOTS LOCAUX**

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

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

*(en millions de francs)*

	Taxe professionnelle	Taxe d'habitation	Taxesur le foncier bâti	Taxe sur le foncier non bâti	TOTAL
1983	8 560	3 200	4 703		16 463
1984	8 776	3 918	3 066		15 760
1985	15 864	4 893	3 579		24 336
1986	16 929	6 066	3 687		26 682
1987	22 665	7 575	3 877		34 117
1988	24 825	8 326	3 316		36 467
1989	25 690	8 533	2 643		36 866
1990	27 749	13 127	3 159	313	44 349
1991	33 559	13 016	3 012	1 230	50 818
1992	38 185	10 268	1 644	805	50 903
1993 (2)	38 802	13 038	1 172	1 148	54 161

(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.

(2) Prévisions

• Ces chiffres révèlent une croissance forte de la charge représentée, pour l'Etat, par la fiscalité directe locale, passée, en effet, de 16,4 milliards de francs à 54,2 milliards de francs, soit une multiplication par un coefficient de 3,2. La prise en charge par l'Etat d'exonérations diverses s'élève ainsi à 20,23 % du montant versé aux collectivités locales au titre de la fiscalité directe locale (taxes principales et compensations comprises). La participation de l'Etat est passée de 12,23 % en 1984 à 20,23 % en 1993.

• 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)

	1990	1991	1992	1993 (prévisions)
- Dotation de compensation de la taxe professionnelle	22 284	24 382	23 451	22 768
. Plafonnement taux TP 1983	548	582	586	575
. Réduction salaires	2 996	3 185	3 195	3 136
. Réduction embauche et investissement (1)	4 274	5 234	4 248	3 920
. Abattement général 16 % bases TP	14 466	15 381	15 422	15 137
- Dégrèvement de cotisation pour la fraction > 3,5 % de la valeur ajoutée (2)	-	7 733	14 988	16 630
<b>TOTAL</b>	<b>22 284</b>	<b>32 115</b>	<b>34 439</b>	<b>39 298</b>

(1) A compter de 1992, cette compensation a subi une réduction 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 coût élevé, pour le budget de l'Etat, de ce dispositif de compensation conduit d'ailleurs le gouvernement à proposer de réduire, à compter de 1994, le montant de la compensation versée aux collectivités locales au titre de l'abattement de 16 % des bases de taxe professionnelle (article 23 du projet de loi de finances initiale pour 1994).

On notera cependant que, d'ores et déjà :

- La fraction de DCTP, hors réduction pour embauche et investissement, n'évolue plus, depuis 1988, qu'au rythme des recettes fiscales nettes de l'Etat.

- La réduction pour embauche et investissement n'est plus versée, depuis la loi de finances pour 1992, que si elle est supérieure à 2 % des recettes fiscales de la collectivité et pour le montant excédant cette part.

## CHAPITRE III

### LES CREDITS DU BUDGET DE L'INTERIEUR RELATIFS A L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET AUX COLLECTIVITES LOCALES

#### I - PRESENTATION GENERALE

Le montant des crédits relevant du présent rapport s'élève au total à 33,1 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement dans le projet de budget pour 1994, en hausse de 2,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1993.

Ces données brutes doivent toutefois être corrigées afin de tenir compte :

- Du transfert, en 1994, de 3 394 emplois de la section "sécurité civile" à la section "administration territoriale" des crédits de l'intérieur qui s'accompagne du transfert corrélatif d'une enveloppe de 359 millions de francs.

Afin d'établir des comparaisons à structure constante, il conviendra donc de défalquer ce montant des crédits demandés pour 1994.

- Des annulations nettes de crédits décidées dans le cadre des arrêtés des 3 février et 10 mai 1993 qui ont amputé les dotations disponibles en loi de finances initiale d'un montant de 374,9 millions de francs.

La progression réelle du budget de l'administration territoriale et des collectivités locales s'établit donc, à structure constante et du collectif de printemps à la loi de finances initiale pour 1994, à + 2,9 %.

Budget	Loi de finances initiale pour 1994 (millions de francs)	LFI 94/LFI 93 (%)	LFI 94/LFR 93 (%)(1)
Moyens des services (Titre III) à structure constante (2)	5 913,4 5 554,4	+ 9,6 + 3,0	+ 10,3 + 3,6
Interventions publiques (Titre IV)	17 018,0	+ 1,2	+ 3,0
Total dépenses ordinaires (DO) à structure constante (2)	22 931,4 22 572,4	+ 3,2 + 1,6	+ 4,8 + 3,1
Investissements de l'Etat (Titre V)	264,7	+ 50,5	--
Subventions d'investissement (Titre VI)	9 906,8	+ 1,0	+ 1,6
Total crédits de paiement (CP)	10 171,5	+ 1,9	+ 2,4
Total DO + CP à structure constante (2)	33 102,9 32 743,9	+ 2,8 + 1,7	+ 4,0 + 2,9

(1) Seules ont été prises en compte les ouvertures et annulations de crédits opérées sur les chapitres suivants :

Administration préfectorale - Dépenses diverses (37-10) : 34 millions de francs.

Subventions obligatoires en faveur des collectivités locales (41-51) : - 290,9 millions de francs.

Travaux divers d'intérêt local (67-51) : + 150 millions de francs.

DGE - Communes (67-52) : - 200 millions de francs.

(2) 359 millions de francs sont transférés du budget de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur à celui de l'administration territoriale.

Aux dotations mentionnées ci-dessus, il conviendrait d'ajouter l'essentiel des recettes sur fonds de concours rattachées au budget de l'Intérieur.

En 1992, le montant des crédits ouverts par fonds de concours sur ce budget s'est élevé, en effet, à 3.928,8 millions de francs (1) dont 3.404 millions, correspondant à la majeure partie des crédits du FEDER mis en place dans le cadre de la réforme des fonds structurels, qui s'imputent sur le chapitre 67-58 "Participation des communautés européennes à divers programmes en cofinancement".

Les fonds de concours de coopération internationale dont les recettes ont été rattachées au budget de l'Intérieur ont atteint, en définitive, la même année, 3.805,9 millions de francs alors que le montant des fonds de concours ordinaires et spéciaux était de 123,9 millions de francs.

Les chiffres définitifs pour 1993 et 1994 ne sont toutefois pas connus, les rattachements sur fonds de concours ne donnant lieu à inscription qu'en loi de règlement.

## II - LES DIFFERENTES ACTIONS

Les crédits de l'administration territoriale et des collectivités locales se divisent en trois actions assez différentes par leur nature et inégales par leur montant :

- Les crédits de fonctionnement et d'équipement des préfectures (action "*administration territoriale*") approchent 6 milliards de francs.

- La dotation dévolue aux *cultes d'Alsace-Lorraine*, d'un montant de 205,2 millions de francs est marginale.

- Enfin, l'action "*collectivités locales*" regroupe diverses dépenses de transfert de l'Etat vers les collectivités locales, à hauteur de 26,9 milliards de francs, parmi lesquelles prédominent la dotation générale de décentralisation et la dotation globale d'équipement qui constituent à elles deux, près des quatre-cinquièmes (78,3 %) des crédits de l'action.

*Les autres crédits du budget de l'Intérieur, consacrés aux dépenses de sécurité, sont l'objet du rapport de notre excellent collègue Paul Girod.*

(en millions de francs)

Action	Loi de finances initiale pour 1994 (millions de francs)	Budget voté de 1993 (variation LFI 94/LFI 93)	Loi de finances rectificative pour 1993 (variation LFI 94/LFR 93)
. Administration territoriale	5 974,0	5 366,0 (+ 11,3%)	5 332,0 (+ 12,0%)
à structure constante	5 615,0	5 366,0 (+ 4,6%)	5 332,0 (+ 5,3%)
. Cultes d'Alsace-Lorraine	205,2	203,0 (+ 1,1%)	203,0 (+ 1,1%)
. Collectivités locales	26 923,7	26 620,1 (+ 1,1%)	26 279,3 (+ 2,5%)
<b>Total</b>	<b>33 102,9</b>	<b>32 189,1</b> (+ 2,8%)	<b>31 814,3</b> (+ 4,0)
à structure constante	32 743,9	32 189,1 (+ 1,7%)	31 814,3 (+ 2,9%)

## A. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

### 1. Les grands traits du budget de l'administration territoriale

La masse principale des dépenses de l'administration territoriale est constituée par la prise en charge de la rémunération du personnel en fonction dans les préfetures.

La progression de plus de 11 % des dépenses ordinaires et crédits de paiement de l'administration préfectorale se décompose comme suit, outre l'impact des mesures salariales :

- 359 millions de francs, soit les trois-cinquièmes de la marge nouvelle dégagée entre les deux lois de finances initiales, sont corrélés au transfert de 3 394 emplois de la section "sécurité civile" à la section "administration territoriale".

- Les crédits d'informatique progressent de 37,5 % à 272,2 millions de francs. Il s'agit, en particulier, de financer l'extension à l'ensemble du territoire national de la carte nationale d'identité à sécurité renforcée.

Bien qu'expérimentée avec succès dans le département des Hauts-de-Seine depuis 1987, les prédécesseurs de M. Pasqua n'avaient pas jugé bon de procéder à son extension. Or, ce titre à sécurité renforcée n'a pu faire l'objet, à ce jour, d'aucune falsification (d'où son nom commun de "carte d'identité infalsifiable").

Le ministre de l'Intérieur en a donc décidé la généralisation à l'ensemble du territoire qui devrait être achevée d'ici la fin de 1995 ou le début de 1996. Avant la fin de cette année, trois départements supplémentaires, la Mayenne, la Moselle et l'Essonne, pourront être ainsi raccordés au centre existant : les arrêtés viennent, en effet, de paraître au Journal Officiel.

- Les dépenses d'équipement immobilier de l'administration préfectorale font un bond de 26,3 % en autorisations de programme et de 50,7 % en crédits de paiement (soit, respectivement, 221 et 263,7 millions de francs).

Outre l'accélération des travaux urgents de rénovation des préfectures et de "désimbrication" des bâtiments qu'elles occupent avec les conseils généraux, le supplément ainsi dégagé doit également permettre de financer des opérations de sécurité dans les préfectures et les sous-préfectures (10 000 formulaires de cartes grises ont ainsi été dérobés dans plusieurs sous-préfectures depuis le début de l'année 1993).

## 2. Les personnels

### a) *Le mécanisme du droit d'option*

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

Ainsi, l'exercice du droit d'option se traduit chaque année par des créations et des suppressions de postes au budget de l'Intérieur, les créations excédant d'ailleurs notablement les suppressions. Des créations de postes sont également opérées lorsque

des vacances surviennent pour des emplois jusque là rémunérés par le département (et, réciproquement, des suppressions de postes lorsque la vacance affecte un emploi jusque là rémunéré par l'Etat).

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

• En 1994, la loi du 11 octobre 1985 devrait se traduire par :

- 397 créations et 3 suppressions d'emplois au titre du droit d'option (coût net : 42,7 millions de francs),

- 1 création et 9 suppressions d'emplois au titre des vacances prévisibles (coût net : 0,9 million de francs).

Enfin, interviennent divers ajustements et régularisations sur les années antérieures qui conduisent notamment à la suppression nette de 466 emplois.

#### b) L'évolution de la structure des effectifs

Depuis 1985, année pour laquelle on dénombrait 18.056 fonctionnaires titulaires dans les services de préfectures, l'effectif a augmenté de 48,13 %, pour s'établir à 26.718 personnes en 1993, l'effectif réel connaissant une évolution comparable (1).

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

Personnels titulaires de préfecture  
Evolution des effectifs budgétaires

Statut	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Catégorie A	4.053	3.912	3.762	3.575	3.457	3.355	3.342	3.418	3.500
Catégorie B	4.237	4.177	4.043	3.796	3.764	3.753	3.846	4.285	4.607
Catégorie C	8.795	8.742	9.372	10.091	11.022	12.368	15.382	17.097	16.948
Catégorie D	951	1.102	2.033	2.561	3.319	3.432	802	623	467
Corps des ouvriers professionnels	-	-	42	160	365	518	615	1.141	1.196
<b>Total titulaires</b>	<b>18.036</b>	<b>17.933</b>	<b>19.252</b>	<b>20.203</b>	<b>21.927</b>	<b>23.426</b>	<b>23.987</b>	<b>26.564</b>	<b>26.718</b>

1. A titre d'exemple, la croissance des personnels titulaires avait atteint + 35,17 % entre 1983 et 1991.

Les effectifs budgétaires du corps préfectoral sont accrus, pour leur part, de 5 unités exclusivement affectées à la catégorie des sous-préfets de deuxième classe. Ces effectifs se répartissent comme suit :

	Effectif au 31.12.1992	Effectif au 31.12.1993
Directeurs de cabinet (ayant rang de préfets de classe normale)	2	2
Préfet de Paris préfet de la région Ile-de-France nouveau régime	1	1
Préfets de classe normale	97	97
Préfets hors-classe	25	25
Secrétaire général de la zone de défense de Paris	1	1
Secrétaires généraux (ayant rang de préfets de classe normale)	3	3
Sous-préfets de 1ère classe	161	161
Sous-préfets de 2ème classe	155	160
Sous-préfets hors-classe	148	148
<b>Totaux</b>	<b>593</b>	<b>598</b>

## B. LES CULTES D'ALSACE ET DE LORRAINE

La marge nouvelle dégagée entre les deux lois de finances initiales provient :

- d'un ajustement des dépenses de personnel afin de tenir compte des mesures de revalorisation des rémunérations publiques intervenues dans le courant de 1993 et à intervenir en 1994 ;

- d'une majoration de 100 000 francs des crédits d'équipement, portés ainsi à 1 million de francs pour le financement de la poursuite de la restauration du grand séminaire de Metz et de Strasbourg.

### C. LES COLLECTIVITES LOCALES

Les crédits présentés sous cette tête de chapitre ont déjà fait l'objet, pour la plupart, d'une analyse détaillée dans le cadre de la section consacrée aux concours de l'Etat aux collectivités locales :

- La dotation générale de décentralisation (DGD), d'un montant global de 14,5 milliards de francs (Corse comprise) est indexée sur la DGF, avant ajustements divers, comme on l'a vu ci-dessus.

- Les subventions obligatoires et facultatives.

- Les subventions obligatoires inscrites au bleu de l'Intérieur sont des subventions venant en compensation de certaines exonérations prévues par la loi au titre des taxes foncières.

On a déjà vu que la compensation accordée en contrepartie des exonérations de foncier bâti visant à encourager la construction immobilière était réduite de près de 300 millions de francs du fait de la suppression, dans la loi de finances pour 1992, de la compensation de l'exonération de courte durée dont peuvent bénéficier certaines constructions neuves.

L'exonération de foncier non bâti prévue pour développer le reboisement (*article 95 B du code général des impôts*) donne lieu à l'inscription d'un crédit de 2 millions de francs, stable par rapport à l'exercice précédent. De même, l'aide financière de l'Etat aux communes fusionnées (100 000 francs) est simplement reconduite en francs courants d'une année sur l'autre.

- Les subventions facultatives de fonctionnement, destinées en particulier aux communes connaissant des difficultés de trésorerie, enregistrent une diminution de 7,8 % avec un montant de 20 millions de francs pour 1994 (contre 21,7 millions de francs en 1993).

- Les subventions d'équipement

Il s'agit, pour l'essentiel, de la dotation globale d'équipement (DGE), de la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et de la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC).

Ces trois masses évoluent annuellement (1), en principe, au rythme prévisible de la formation brute de capital fixe des administrations publiques (5 % en valeur, estimés pour 1994).

1. En autorisations de programmes.

Toutefois, seules la DRES et la DDEC continuent d'être indexées en 1994, la DGE faisant l'objet d'une simple reconduction en francs courants en crédits de paiement et en autorisations de programme.

Les trois dotations cumulées atteignent ainsi 9,8 milliards de francs en crédits de paiement (+ 2 % par rapport à 1994) et 10,3 milliards de francs en autorisations de programme (+ 2,1 % par rapport à 1994).

Enfin, le niveau des crédits de paiement et des autorisations de programme inscrites au titre des travaux divers d'intérêt local (*chapitre 67-51*) est fixé dans le projet de loi de finances à 80 millions de francs, en baisse de près de moitié par rapport à celui atteint en loi de finances initiale pour 1993 (1).

*1. Lire toutefois à la fin du présent rapport : modifications apportées par l'Assemblée nationale sur le budget de l'administration territoriale, des collectivités locales et de la décentralisation en seconde délibération.*

## **MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE SUR LE BUDGET DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE, DES COLLECTIVITES LOCALES ET DE LA DECENTRALISATION EN SECONDE DELIBERATION**

---

120 millions de francs supplémentaires ont été accordés au budget de l'administration territoriale et de la décentralisation au terme de la seconde délibération de l'Assemblée nationale sur les dispositions du projet de loi de finances initiale pour 1994.

Deux chapitres bénéficient de majorations de crédits proposées à titre non reconductible :

- Le chapitre des subventions aux collectivités locales pour travaux divers d'intérêt local (67-51) reçoit ainsi une enveloppe supplémentaire de *106,817 millions de francs* en autorisations de programme et crédits de paiement.

Cette ligne est donc portée à 186,817 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement, en progression, respectivement, de 5,3 % et de 7,2 % par rapport aux dotations du budget voté de 1993.

- Le chapitre des subventions d'équipement aux collectivités locales pour la réparation des dégâts causés par les calamités publiques (67-54) est majoré de 13,19 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement alors qu'il n'était pas doté en autorisations de programme dans le projet de budget initial et que ses crédits de paiement ne s'élevaient qu'à un million de francs.

La majoration de ces deux lignes de crédits en deuxième délibération est traditionnelle.

Réunie le samedi 20 novembre 1993 sous la présidence de M. Jean Arthuis, rapporteur général, la Commission des finances a estimé que les abondements décidés à l'Assemblée nationale au terme de la seconde délibération sur les dispositions du projet de loi de finances initiale pour 1994 ne pouvaient que la renforcer dans sa décision de proposer au Sénat d'adopter les crédits de l'administration préfectorale des collectivités locales et de la décentralisation ainsi que l'article 62 rattaché.

## **ARTICLE RATTACHE**

### **Article 62**

#### **Fixation pour 1994 des montants de la DGE, de la DRES et de la DDEC**

Cet article suspend, pour l'exercice 1994, les effets de l'indexation de la dotation globale d'équipement (DGE) sur le taux prévisionnel de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques. Il prévoit, en conséquence, la reconduction en francs courants des moyens de la DGE des communes et des départements votés dans le cadre de la loi de finances initiale pour 1993.

Le Gouvernement n'a toutefois pas souhaité étendre cette mesure aux deux dotations d'équipement elles-mêmes indexées sur la dotation globale d'équipement : la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC).

Le présent article fixe donc le montant de la DDEC et de la DRES en appliquant à l'enveloppe votée dans le cadre du budget de 1993 un taux de progression de 5 % correspondant au rythme prévisionnel de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques tel qu'il figure dans le rapport économique et financier.

**Réunie le jeudi 18 novembre 1993, sous la présidence de M. Jean Cluzel, vice-président, la Commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de l'Intérieur (Administration territoriale, Collectivités locales et décentralisation) ainsi que celle de l'article 62 rattaché.**