

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1989

## 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 1990* CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

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

---

ANNEXE N° 27

INTÉRIEUR

**Administration territoriale, collectivités locales et décentralisation**

*Rapporteur spécial : M. Bernard PELLARIN*

---

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 895 et annexes, 920 (annexe n° 25), 924 (tome IV) et T.A. 181.

Sénat : 58 (1989-1990).

## SOMMAIRE

---

	<b>Pages</b>
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS</b> .....	5
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	9
<b>CHAPITRE 1er - LES RELATIONS FINANCIERES ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES</b> .....	11
<b>I. Les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales</b>	12
A Evolution d'ensemble .....	13
B. Les dotations de fonctionnement .....	15
1. Le changement de mode d'indexation de la DGF .....	15
a) l'évolution récente de la DGF .....	16
b) l'article 31 du projet de loi de finances et les propositions du Sénat .....	18
c) la répartition de la DGF en 1990 .....	21
2. La dotation spéciale instituteurs .....	22
C. Les concours d'équipement .....	24

1 La dotation globale d'équipement . . . . .	24
a) évolution des crédits . . . . .	24
b) la répartition de la DGE . . . . .	27
2 Le fonds de compensation pour la TVA . . . . .	29
<b>II. Des transferts de compétences aux transferts de charges</b>	<b>31</b>
<b>A. La compensation des transferts de compétence</b> . . . . .	<b>32</b>
1 La dotation générale de décentralisation . . . . .	32
a) les principales évolutions affectant la DGD dans le projet de budget . . . . .	32
b) la répartition de la DGD en 1990 . . . . .	34
2 La fiscalité transférée . . . . .	37
3 La compensation des charges d'équipement scolaire . . . . .	38
<b>B. Les transferts de charges sans compensation</b> . . . . .	<b>40</b>
1 La surcompensation entre régimes spéciaux d'assurance-vieillesse . . . . .	40
2 Le revenu minimum d'insertion . . . . .	40
<b>CHAPITRE II - BUDGETS LOCAUX ET FISCALITE LOCALE</b>	<b>43</b>
<b>I. Evolution et structures des budgets locaux</b> . . . . .	<b>43</b>
<b>A. Les grandes tendances observables en 1989 selon la Caisse des dépôts</b> . . . . .	<b>44</b>
1. Les recettes . . . . .	44
2. Les dépenses . . . . .	46
<b>B. La structure des budgets locaux</b> . . . . .	<b>47</b>
1. Les budgets des communes et des groupements de communes	47
2. Les budgets des départements . . . . .	50
3. Les budgets des régions . . . . .	52
<b>C. Le recours à l'emprunt</b> . . . . .	<b>54</b>

1. L'évolution du recours à l'emprunt	54
2. Le recours à l'emprunt en 1988 et 1989	55
<b>II. La fiscalité directe locale</b>	<b>56</b>
A. L'évolution récente de la fiscalité directe locale	56
1. L'approche du contribuable	57
2. L'approche des collectivités locales	59
3. Le coût des compensations d'allègements d'impôts locaux	61
B. La fiscalité locale dans le projet de loi de finances pour 1990	62
<b>CHAPITRE III - L'ADMINISTRATION TERRITORIALE</b>	<b>65</b>
<b>I. La justice administrative</b>	<b>66</b>
<b>II. Les dépenses de préfecture</b>	<b>67</b>
A. L'objectif de modernisation des préfectures	67
B. Les dépenses de personnel	68
1. Le mécanisme du droit d'option et son incidence	68
2. L'évolution de la structure des effectifs	69
3. Les réformes statutaires	70
C. Les crédits de fonctionnement et d'équipement des préfectures	71
<b>Audition du ministre de l'Intérieur et du secrétaire d'Etat chargé des collectivités locales et examen en Commission.</b>	<b>73</b>

## PRINCIPALES OBSERVATIONS

### A. LES RELATIONS FINANCIERES ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES SEMBLENT APPELEES A SE DEGRADER

1. Le changement de mode d'indexation de la DGF impliquerait, si l'article 31 du projet de loi de finances était adopté dans le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale, une détérioration considérable des budgets locaux, puisque la perte de ressources subie, au total, par les collectivités locales se monterait à 5,864 milliards de francs par rapport à l'application de la législation actuelle.

Aussi votre Commission des Finances émet-elle le voeu ardent que la proposition adoptée par le Sénat à son initiative, c'est-à-dire une indexation sur le taux d'évolution du produit intérieur brut en valeur pour l'exercice 1990, soit définitivement retenue. Protectrice des intérêts de l'Etat et des collectivités locales, cette indexation implique en effet un gain de 2,921 milliards de francs pour les collectivités locales mais aussi une économie de même montant par rapport au système actuel d'indexation pour l'Etat.

2. L'évolution de l'ensemble des concours financiers de l'Etat est, apparemment, plus favorable que celle de la DGF ou des dotations ayant la même indexation.

Toutefois, les éléments suivants doivent être relevés :

- l'augmentation la plus élevée est enregistrée par les compensations d'allègements d'impôts locaux et, plus particulièrement, les compensations de dégrèvements décidés par le législateur ; cette augmentation est due notamment aux mesures proposées par l'article 4 du projet de loi de finances en matière de taxe d'habitation, dont le coût est en partie supporté par les contribuables locaux ; ces mesures, qui déresponsabilisent les décideurs locaux, ne vont d'ailleurs pas nécessairement dans le bon sens ;

- l'augmentation prévisible des crédits du FCTVA n'implique pas un effort supplémentaire de l'Etat ; elle constitue simplement la traduction mécanique de l'accroissement des dépenses d'investissement des collectivités locales, qui a lui-même engendré une augmentation de la TVA acquittée par ces dernières ;

- le taux de progression de la dotation globale d'équipement est, pour les autorisations de programme, satisfaisant ; toutefois, le taux de concours de la première part de la DGE des communes, égal à 2,4 % en 1989, ne devrait pas sensiblement augmenter, puisque le taux d'évolution de la DGE dépend pour une forte part du volume prévisionnel des investissements locaux, dont le rapport aux crédits de la DGE permet justement de déterminer ce taux de concours ; **l'évolution des crédits de paiement, par ailleurs, est nettement moins favorable, les crédits de la seconde part de la DGE des communes enregistrant même une diminution, sur laquelle il conviendra que le Gouvernement fournisse des explications.**

- les dotations d'équipement scolaire évoluent au même rythme que la DGE, soit + 6,4 % pour les autorisations de programme ; des chiffres issus des budgets primitifs de 1989 témoignent, cependant, d'un hiatus considérable entre l'effort financier des régions et des départements et le montant de la DRES et de la DDEC. Les crédits affectés à l'équipement des lycées s'élèvent en effet à 8,7 milliards de francs (la DRES ne représentant en 1989 que 2,291 milliards, soit 26,3 % de l'effort total des régions) ; s'agissant de l'équipement des collèges, les crédits s'élèvent à 4,976 milliards, dont la DDEC ne représente que 22,7 % et la participation des communes environ 21 %.

**3. Outre les transferts de charges en matière d'enseignement, d'autres transferts de charge non compensés peuvent être relevés.**

Il en va ainsi du **maintien de la surcompensation** entre régimes spéciaux d'assurance-vieillesse, qui pèse toujours sur le niveau des cotisations à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (toutefois, les comptes de cette caisse devraient être excédentaires en 1989) et de la mise à la charge des départements du **coût de l'insertion des bénéficiaires du RMI**, dont l'instauration n'a pas, selon les premières estimations, entraîné d'économie notable sur les budgets d'aide sociale . Il en va également ainsi de la pression qu'entraîne, pour les élus locaux, le désengagement budgétaire de l'Etat en **matière de voirie nationale.**

## **B. DANS CE CONTEXTE, DE NOMBREUSES INCERTITUDES PESENT SUR L'AVENIR DES FINANCES LOCALES**

**1. Selon les premières informations disponibles sur l'évolution des budgets locaux en 1989, en provenance de la Caisse des dépôts, la croissance des dépenses et des recettes s'établirait à 5,8 % cette année, soit une progression comparable à celle du PIB en valeur.**

**Les dépenses de fonctionnement** continueraient à enregistrer une **évolution relativement modérée (+ 5,3 %)**, les frais financiers étant totalement maîtrisés (+ 3,7 %) du fait des multiples opérations de réaménagement de la dette conduites depuis 1986.

**Les dépenses d'équipement progresseraient très fortement (+ 13 %)**, et le recours à l'emprunt recommencerait à croître. Toutefois, la principale ressource de la section d'investissement demeurerait l'autofinancement, à nouveau en forte augmentation (+ 13 %). Corrélativement, le taux d'évolution de la fiscalité s'établirait à 8 %, essentiellement du fait de la croissance des bases.

**2. La grève des agents du ministère des Finances devrait avoir des répercussions sensibles sur les budgets locaux.** Les mandats de paiement ne sont en effet plus exécutés depuis quelques mois. Dès lors, il paraît indispensable que l'Etat supporte la charge des intérêts moratoires que peuvent exiger les créanciers des collectivités locales et que la journée complémentaire soit, cette année, étendue à février, voire à mars.

Les ressources tirées par les départements des droits de mutation à titre onéreux devraient de plus être sensiblement amputées. Une disposition du projet de loi de finances (article 18) amènera en outre une nouvelle diminution non compensée des ressources procurées par les droits de mutation sur les fonds de commerce.

**3. Les projets gouvernementaux sont toujours obscurs en matière d'incitation à la coopération intercommunale, de réforme de la fiscalité directe locale et de péréquation des ressources fiscales.**

Il faut toutefois noter qu'un projet de loi supprimant la participation des communes aux dépenses de fonctionnement et d'équipement des collèges vient d'être déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Celle-ci a, par ailleurs, adopté lors de l'examen de la deuxième partie du projet de loi de finances un dispositif d'envergure, tendant à la fois à asseoir sur le revenu la part départementale de la taxe d'habitation et à prévoir la mise en oeuvre de simulations relatives à la péréquation de la taxe professionnelle. Les conditions précipitées d'examen de ces dispositions ne sont pas compatibles avec l'importance des sujets dont elles traitent.

## AVANT-PROPOS

Mesdames,

Messieurs,

L'examen des crédits du ministère de l'Intérieur constitue, traditionnellement, l'occasion d'une étude d'ensemble, tant de la situation financière des collectivités locales que de l'évolution des différents concours que l'Etat leur apporte.

Les crédits de l'action "collectivités locales" (action 06 du "bleu" de l'intérieur) ne constituent, en effet, qu'une faible part de l'ensemble des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales (24,885 milliards de francs, sur un montant total de 174,474 milliards de francs pour l'ensemble des concours prévus pour 1990 hors fiscalité transférée, soit 14,26 %).

De plus, ces crédits évoluent, pour l'essentiel, en fonction de l'application mécanique de règles législatives préexistantes.

Sur un total de 24,8 milliards de francs, en effet,

- 13,890 milliards de francs sont destinés à la dotation générale de décentralisation, qui évolue comme la dotation globale de fonctionnement,
- 4,804 milliards de francs sont affectés à la dotation globale d'équipement, qui est indexée sur l'évolution de la formation brute de capital fixe des administrations publiques,
- 3,477 milliards de francs sont consacrés aux dotations d'équipement scolaire, qui ont la même indexation que la dotation globale d'équipement,



- 2,600 milliards de francs sont destinés à la compensation des pertes de ressources fiscales subies par les communes du fait de l'exonération des constructions neuves de taxe foncière, dont le coût est fonction de l'évolution du parc immobilier.

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

Il importe ainsi d'envisager l'opportunité et les modalités de mise en oeuvre des règles qui fondent leur évolution.

Il convient, également, de retracer l'évolution de l'ensemble des concours de l'Etat et de mettre celle-ci en regard de la situation financière des collectivités locales.

C'est pourquoi votre rapporteur spécial examinera tout d'abord les relations financières de l'Etat et des collectivités locales (chapitre premier), puis l'évolution de la fiscalité directe locale et des budgets locaux (chapitre deux) avant d'évoquer les crédits de l'administration territoriale qui, contrairement aux crédits destinés aux collectivités locales, sont susceptibles d'augmenter ou de diminuer en raison d'une action budgétaire volontariste, même si l'incidence du mécanisme du droit d'option constitue le principal facteur de leur évolution (chapitre trois).

## CHAPITRE PREMIER

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

Les relations financières de l'Etat et des collectivités locales sont caractérisées par un faisceau complexe de flux financiers, de transferts de compétences et de prestations réciproques.

On peut, au sein de cet ensemble, distinguer plusieurs éléments :

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

Sans tenter un bilan exhaustif de ces relations financières, qui n'aurait pas sa place dans le présent rapport, votre rapporteur spécial étudiera successivement :

- les concours de l'Etat aux collectivités locales, pour lesquels l'élément d'actualité le plus notable est le changement des modalités d'indexation de la dotation globale de fonctionnement (I) ;

- la compensation financière des transferts de compétences, marquée notamment par les perspectives de remise en cause de l'architecture actuelle des financements dans le domaine scolaire et l'apparition de transferts de charges implicites de l'Etat aux collectivités locales (II).

Les modalités de compensation des allègements d'impôts locaux et l'évolution du débat relatif aux prestations financières réciproques de l'Etat et des collectivités locales seront, en revanche, examinées au chapitre deux.

\*

\* \*

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

La notion de concours de l'Etat aux collectivités locales est source de confusion.

En première approche, en effet, ces concours peuvent être considérés comme une charge nette de l'Etat. L'examen de leur origine historique démontre, toutefois, le caractère inapproprié du terme "concours", qui signifie aide, assistance et revêt un sens voisin du terme "subvention".

Or, les concours de l'Etat sont, dans leur grande majorité, des compensations.

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

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

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

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

Sous réserve de ces précisions d'ordre sémantique, votre rapporteur spécial examinera en premier lieu l'évolution d'ensemble des "concours" de l'Etat (A), avant d'envisager celle des dotations de fonctionnement (B) et des dotations d'équipement (C).

#### **A. EVOLUTION D'ENSEMBLE**

Les différents concours de l'Etat connaîtraient, en 1990, les évolutions suivantes :

((en milliards de francs))

	1989 (1)	1990 (prévisions)	Evolution
<b>Subventions spécifiques (tous ministères)</b>			
. Fonctionnement	3,734	4,005	+ 7,2 %
. Equipement (AP)	2,856	3,288	+ 15,1 %
. Comptes spéciaux du Trésor	1,040	1,091	+ 4,9 %
<b>Dotations de fonctionnement</b>			
. Dotation globale de fonctionnement	80,147	82,150	+ 2,5 %
. Dotation spéciale instituteurs	3,147	3,225	+ 2,5 %
. Subvention au FNPTP	0,730	0,797	+ 9,1 %
<b>Dotations d'équipement</b>			
. Fonds de compensation pour la TVA	13,707	15,073	+ 9,9 %
. Dotation globale d'équipement (AP)	4,812	5,121	+ 6,4 %
. Amendes de police	0,600	0,700	+ 16 %
<b>Compensation des transferts de compétences</b>			
. Dotation générale de décentralisation	12,763 (2)	12,890 (2)	+ 0,9 %
. Dotation formation professionnelle	2,401	2,461	+ 2,5 %
. Dotation régionale d'équipement scolaire (AP)	2,291	2,438	+ 6,4 %
. Dotation départementale d'équipement des collèges (AP)	1,133	1,206	+ 6,4 %
. Fiscalité transférée (prévisions)	33,450	35,300	+ 5,5 %
<b>Compensation des allègements d'impôts locaux</b>			
. Allègement de 16 % des bases de TP	13,547	14,468	+ 6,8 %
. Autres allègements compensés par la DCTP (3)	6,745	7,333	+ 8,7 %
. Contrepartie de l'exonération de taxe foncière	2,578	2,604	+ 1 %
. Compensation de dégrèvements législatifs	12,250	15,620	+ 27,5 %
<b>Total hors fiscalité transférée et compensation des allègements d'impôts</b>	<b>129,366</b>	<b>134,449</b>	<b>+ 3,92 %</b>
<b>Total hors fiscalité transférée</b>	<b>164,486</b>	<b>174,474</b>	<b>+ 6,07 %</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>197,936</b>	<b>209,774</b>	<b>+ 5,98 %</b>

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

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

(3) Dotation de compensation de la taxe professionnelle.

Ces évolutions appellent d'emblée les observations suivantes :

- le changement de mode d'indexation de la dotation globale de fonctionnement se traduit par une diminution considérable de cette dotation d'une part et des autres concours pourvus de la même indexation (dotation spéciale instituteurs et dotation générale de décentralisation), d'autre part ; le maintien des règles actuelles d'indexation aurait entraîné une majoration de 5,8 milliards de francs de ces dotations ;

- le niveau relativement élevé du taux de progression global des concours de l'Etat (+ 5,98 %) est avant tout imputable à la forte augmentation des compensations d'allègements d'impôts locaux décidés par l'Etat, due elle-même aux nouveaux dégrèvements proposés par le Gouvernement en matière de taxe d'habitation ou adoptés par le Parlement en matière de taxe professionnelle ;

- le taux de progression des crédits du fonds de compensation pour la TVA (+ 9,9 %) ne traduit pas une charge supplémentaire de l'Etat, puisque le montant de ce fonds est lié au montant de la TVA acquittée par les collectivités locales, constitutive d'une recette pour l'Etat ;

- le taux d'évolution de l'ensemble des concours de l'Etat est similaire à celui des recettes de l'Etat (+ 5,98 % pour le premier, + 6,80 % pour le second) ; hors compensation des allègements d'impôts, toutefois, la progression des recettes de l'Etat devient nettement supérieure, les concours hors compensation d'allègements d'impôt n'évoluant que de 3,92 %.

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

### **1. Le changement de mode d'indexation de la DGF**

L'incidence de la nouvelle indexation de la dotation globale de fonctionnement a déjà été longuement évoquée lors des débats consacrés par le Sénat à la première partie du projet de loi de finances.

Aussi votre rapporteur spécial n'effectuera-t-il que quelques brefs rappels à ce propos, renvoyant, pour plus de précisions,

au rapport général de la Commission des Finances sur la première partie du projet de loi de finances (1).

*a) l'évolution récente de la DGF*

• Le montant de la DGF est, aux termes de la loi de 3 janvier 1979, fixé par application d'un taux de prélèvement au produit prévisionnel de TVA nette pour l'exercice considéré.

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

Initialement fixé, en 1979, à 16,450 % du produit prévisionnel de TVA nette, le taux de prélèvement s'est ensuite abaissé pour remonter ces dernières années (1988 et 1989), du fait des allègements de taux de TVA consentis dans la perspective de l'harmonisation européenne. En 1989, ce taux a été fixé à 16,591 %.

• Le montant de la DGF fait en outre l'objet, au 31 juillet au plus tard de l'exercice suivant, d'une régularisation, fonction :

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

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

---

(1) Rapport général de M. Roger Chinaud, tome II, commentaire de l'article 3f

• Etabli en fonction de ces règles, le montant de la DGF a, depuis sa création, évolué comme suit :

(en millions de francs)

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

Source : Rapport sur la DGF en 1987 Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur.

Les exercices 1987 et 1988 ont été caractérisés par d'importantes régularisations, résultant de la sous-évaluation de l'évolution des recettes nettes de TVA lors de l'élaboration du projet de loi de finances initial.

Cette sous-évaluation des recettes de TVA de l'exercice 1988 a également contribué au très fort taux de progression de la DGF initiale en 1989 par rapport à la DGF initiale de 1988 (+ 9,28 %). La DGF initiale évolue, en effet, en fonction de deux paramètres :

- les perspectives économiques, qui fondent l'évolution de la TVA pour l'exercice à venir,
- le produit de TVA effectivement encaissé lors de l'exercice qui s'achève.

C'est en effet ce dernier produit qui constitue la base de la TVA de l'exercice à venir.



- Les mécanismes d'indexation de la TVA ont fonctionné de manière satisfaisante jusqu'à ce jour.

Toutefois, depuis 1988, les abaissements de taux de TVA et les reclassements de produits décidés par le Législateur, inspirés notamment par le souci d'harmonisation des fiscalités indirectes dans la Communauté européenne, ont entraîné une évolution divergente de la DGF et de la TVA effectivement encaissée par l'Etat.

A l'avenir, ce phénomène, dont les proportions sont jusqu'à présent relativement modestes, risque de s'accroître.

C'est pourquoi il convenait de modifier le mode d'indexation de la DGF.

Votre Commission des Finances en a convenu.

Fallait-il, pour autant, proposer un dispositif de substitution aussi peu favorable aux collectivités locales que celui résultant de l'article 31 du projet de loi de finances ?

*b) l'article 31 du projet de loi de finances et les propositions du Sénat*

L'article 31 du projet de loi de finances a connu, à ce jour, trois versions très différentes.

- La version initiale prévoyait une indexation sur le taux prévisionnel de hausse des prix, assortie d'une régularisation fonction du taux d'inflation effectivement constaté à l'issue de l'exercice ou, le cas échéant, du taux d'évolution des traitements des fonctionnaires rémunérés à l'indice 100. Cette version maintenait les règles actuellement en vigueur pour le calcul de la régularisation de l'exercice 1989, qui sera perçue avant le 31 juillet 1990.

- La version issue des travaux de l'Assemblée nationale, tout en maintenant l'indexation sur le seul taux prévisionnel de hausse des prix pour l'exercice 1990, a prévu, pour les exercices ultérieurs, une évolution fonction d'un "indice composite", associant le taux de hausse des prix et une fraction du taux de croissance en volume, fraction dont la quotité a été fixée à 50 % pour 1991 et à 66,66 % au-delà.

Cette version comporte deux autres modifications importantes :

- elle prévoit la notification par anticipation d'un acompte sur le montant de la régularisation de l'exercice 1989, égal à 4 % du montant total de la DGF de ce dernier exercice,

- elle prévoit, pour les régularisations des années 1989 et 1990, une répartition effectuée non pas au prorata des attributions de l'exercice auquel ces régularisations s'appliquent, mais en fonction des règles de calcul de la dotation initiale (ainsi, par exemple, s'agissant de l'acompte de 4 %, certaines collectivités percevront le minimum garanti de progression, soit : 55 % de 4 % = 2,2 % et d'autres bénéficieront d'une attribution supérieure à 4 %).

- **La version proposée par le Sénat** indexe la DGF sur le taux prévisionnel d'évolution du produit intérieur brut en valeur, pour le seul exercice 1990 (soit : + 5,54 %).

Le Sénat, à l'initiative de sa Commission des Finances, a en effet estimé que :

- l'indexation sur le seul taux de hausse des prix pour l'exercice 1990 n'était pas acceptable,

- la prise en compte d'une fraction du taux de croissance du PIB en volume pour les exercices ultérieurs n'avait pas lieu d'être, les collectivités locales ayant droit, comme tous les autres acteurs économiques (et notamment l'Etat dont les recettes nettes progressent de 6,8 % dans le projet de loi de finances pour 1990) à bénéficier de l'intégralité des fruits de la croissance économique, qu'elles contribuent d'ailleurs à engendrer par leurs investissements.

Votre rapporteur spécial souhaite vivement que la proposition du Sénat soit retenue ; cette proposition préserve d'ailleurs les intérêts de l'Etat, dans la mesure où d'autres indexations auraient été plus avantageuses pour les collectivités locales comme le montre le tableau ci-dessous :

**Incidence de différentes indexations sur le montant de la DGF  
et des dotations ayant la même indexation en 1990**

(en milliards de francs)

	TVA nette à taux constants de 1979	Indexation sur les prix	Indexation sur le PIB	Indexation sur le PIBM (1)	TVA nette à taux réels	Recettes nettes de l'Etat
Taux d'évolution	+ 8,6 %	+ 2,5 %	+ 5,54 %	+ 5,7 %	+ 6,47 %	+ 6,82 %
Produit de DGF	87,039	82,150	84,587	84,715	85,332	85,613
Produit DGF + DSI + DGD	104,129	98,265	101,186	101,363	102,079	102,416
Gain par rapport à l'indexation sur les prix (DGF)	4,889	0-	2,437	2,565	3,182	3,463
Gain par rapport à l'indexation sur les prix (DGF + DSI + DGD)	5,864	0-	2,921	3,098	3,814	4,151

(1) Produit intérieur brut marchand

Source : Commission des finances du Sénat.

A défaut, il serait, à tout le moins, indispensable d'apporter deux correctifs au texte de l'Assemblée nationale.

En premier lieu, il conviendrait d'éliminer la disposition de ce texte qui supprime la répartition de la régularisation au prorata des attributions de l'exercice auquel elle s'applique, pour la remplacer par une répartition fondée sur des règles identiques à celles qui fondent la répartition de la dotation initiale de cet exercice. Cette disposition aboutit en effet à faire jouer deux fois les mécanismes de péréquation de la DGF : une première fois lors de la répartition de la DGF initiale, une seconde fois lors de sa régularisation. Elle n'est pas opportune, à l'heure où les attributions des quelques 18.000 communes qui bénéficient uniquement du taux de progression minimal garanti n'augmenteront que de 1,57 % en 1990.

En second lieu, il semble indispensable de garantir aux collectivités locales des attributions de DGF progressant au moins autant que leur masse salariale, dont l'évolution est elle-même commandée par celle des rémunérations versées par l'Etat. A cet

égard, le calcul, le cas échéant, de la régularisation en fonction de l'augmentation des traitements des fonctionnaires rémunérés à l'indice 100 ne constitue pas une protection suffisante. Il conviendrait donc que la DGF initiale soit, subsidiairement, calculée en fonction de l'évolution de la totalité des rémunérations versées par l'Etat à ses fonctionnaires lors de l'exercice précédent. Ce dernier indice trouverait à s'appliquer s'il est supérieur à celui retenu par l'Assemblée nationale.

*c) la répartition de la DGF en 1990*

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

Il est toutefois possible d'indiquer ici :

- que la dotation de référence, c'est-à-dire la fraction de la DGF répartie en fonction des attributions perçues par chaque commune en 1985 représentera, en 1990, 15 % de la masse totale (la dotation de référence sera, en 1990, égale à 20 % du total des attributions de 1985),

- que la part répartie en fonction des critères fixés par la loi du 29 novembre 1985 sera donc égale à 85 % de la masse, ces critères n'étant, par ailleurs, pas modifiés ; soit, après prélèvement pour le financement de la garantie minimale de progression, une répartition effectuée :

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

## 2. La dotation spéciale instituteurs

- La dotation spéciale instituteurs évolue comme la dotation globale de fonctionnement ; son taux d'augmentation pour 1990 s'élèverait donc, si l'article 31 du projet de loi de finances était adopté en l'état, à 2,5 %. Le montant de la DSI serait ainsi de 3,226 milliards de francs en 1990, contre 3,147 milliards de francs en 1989.

- Le régime de cette dotation devrait, par ailleurs, être profondément modifié, en vertu de l'article 85 de la loi de finances pour 1989, qui résulte d'un amendement de votre Commission des Finances.

Cet article 85, dont l'entrée en application était initialement fixée au 1er juillet 1989 et a été reportée au 1er janvier 1990 par une loi du 10 juillet 1989, en raison de difficultés techniques, prévoit la répartition de la DSI en deux parts.

La première part est destinée aux communes qui assurent elle-même le logement du ou des instituteurs, par mise à disposition d'un local d'habitation ; le nombre d'instituteurs ouvrant droit au bénéfice des crédits de cette part est de 55.520 en 1989.

La seconde part est représentative de la fraction de l'indemnité de logement faisant l'objet d'une compensation pour les communes qui n'assurent pas elles-mêmes le logement du ou des instituteurs et versent l'indemnité de logement ; le montant de cette fraction (dite "montant unitaire") a été fixé à 11.319 francs pour 1989 ; le montant unitaire ne couvre pas toujours le coût, pour la commune, de l'indemnité de base (qui, fixée par le préfet, varie de 8.000 francs environ à plus de 13.000 francs) ou, *a fortiori*, des indemnités complémentaires.

A compter de 1990, l'Etat versera directement aux instituteurs bénéficiant de l'indemnité de logement (au nombre de 222.407 en 1989) une somme égale à l'indemnité à laquelle ils ont droit, sauf si le total de celle-ci est supérieur au "montant unitaire", cas auquel la commune prendra en charge (comme actuellement) la différence et la versera elle-même.

L'article 85 de la loi de finances pour 1989 a donc supprimé la charge de trésorerie qu'impliquait, pour les communes, le décalage entre le versement de l'indemnité et la perception de l'attribution de DSI.

Il n'a pas, en revanche, supprimé l'obligation, pour la commune, de supporter la charge de la fraction de l'indemnité totale qui excède, le cas échéant, le montant unitaire.

A défaut de revenir sur cette obligation, votre rapporteur spécial souhaiterait que les communes concernées n'aient plus à supporter la charge matérielle d'émettre les titres de paiement correspondants ; il serait plus judicieux que l'Etat paye la totalité de l'indemnité à laquelle l'instituteur a droit, puis recouvre globalement, auprès de la commune, le montant total des compléments qui demeurent à la charge de celle-ci.

- L'ensemble du dispositif de l'indemnité de logement des instituteurs pourrait, il est vrai, devenir bientôt caduc, pour partie tout au moins.

C'est ce qu'indique, en effet, une réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial :

*"A la rentrée 1990 sera créé le corps des écoles auquel appartiendront les enseignants appelés à exercer dans le premier degré. Le recrutement dans ce corps se fera, à compter de la date de sa création et jusqu'en 1992 compris, par voie d'intégration d'instituteurs actuellement en fonction, puis à compter de la rentrée 1992 par voie de concours ouverts aux candidats titulaires d'un diplôme équivalent à la licence et à partir de 1993 par voie de liste d'aptitude pour les instituteurs actuellement en fonction.*

*"Le corps des écoles sera comparable du fait de son classement en catégorie A, son niveau de recrutement et ses bornes indiciaires (340-652 -indices majorés- pour la classe normale, et 489-728 pour la hors classe) au corps des professeurs certifiés ou à celui des professeurs de lycée professionnel du second grade.*

*"Il s'agit donc d'une modification importante du statut des enseignants du premier degré.*

*"Or, aucun des corps enseignants du second degré ne bénéficie d'un droit au logement ou d'une indemnité représentative de logement.*

*"Il est donc apparu logique, dans un souci de maintenir la parité entre le corps des enseignants du 1er degré (corps des écoles) et les corps des enseignants du second degré (corps des professeurs certifiés et corps des professeurs de lycée professionnel du second grade) de ne pas conserver le droit au logement ou le droit à l'indemnité représentative de logement aux futurs enseignants des écoles.*

*"Cependant, il convient de noter que d'une part le droit au logement ou à l'indemnité de logement est maintenu pour les instituteurs qui n'accéderont pas au corps des écoles et que, d'autre part, il est prévu de verser une indemnité compensatrice temporaire aux instituteurs qui percevaient l'indemnité, afin que ces derniers ne subissent pas une perte de revenus lors de leur passage dans le corps des écoles."*

Votre rapporteur spécial souhaite obtenir du Gouvernement des précisions sur les conséquences exactes de cette réforme sur la fraction de l'indemnité de logement qui reste actuellement à la charge des communes.

## C. LES CONCOURS D'EQUIPEMENT

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

### 1. La dotation globale d'équipement

#### a) Evolution des crédits

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

(en millions de francs)

	1989	1990	Evolution
<b>. DGE des communes</b>			
- 1ère part			
. AP	1.934	2.058	+ 6,39 %
. CP	1.855	1.934	+ 4,25 %
2ème part			
. AP	959	1.020	+ 6,40 %
. CP	959	910	- 8,8 %
<b>Total</b>			
. AP	<b>2.893</b>	<b>3.078</b>	<b>+ 6,39 %</b>
. CP	<b>2.815</b>	<b>2.845</b>	<b>+ 1,06 %</b>
<b>. DGE des départements</b>			
- 1ère part			
. AP	1.122	1.194	+ 6,39 %
. CP	1.095	1.145	+ 4,48 %
- 2ème part			
. AP	797	848	+ 6,39 %
. CP	778	813	+ 4,48 %
<b>Total</b>			
. AP	<b>1.919</b>	<b>2.042</b>	<b>+ 6,39 %</b>
. CP	<b>1.874</b>	<b>1.958</b>	<b>+ 4,48 %</b>
<b>TOTAL AP</b>	<b>4.812</b>	<b>5.120</b>	<b>+ 6,39 %</b>
<b>TOTAL CP</b>	<b>4.689</b>	<b>4.803</b>	<b>+ 2,43 %</b>

• Ces évolutions très surprenantes appellent diverses questions auxquelles, votre rapporteur spécial l'espère, le Gouvernement sera à même d'apporter des réponses satisfaisantes.

**Pourquoi, en premier lieu, les crédits de paiement connaissent-ils une évolution divergente de celle des autorisations de programme (+ 4,2 % -abstraction faite des crédits de la deuxième part de la DGE des communes, qui évoluent négativement et doivent être envisagés séparément- contre + 6,4 % pour les autorisations de programme) ?**

La réponse traditionnellement apportée à cette question est que le Gouvernement a toute latitude pour inscrire au budget les crédits de paiement, afférents aux autorisations de programme correspondantes, lors des trois exercices qui suivent l'ouverture de ces autorisations. Cette réponse n'est pas réellement satisfaisante. Certes, la loi n'a prescrit une indexation de la DGE sur la formation



brute de capital fixe des administrations publiques que pour les autorisations de programme de celle-ci ; mais, dès lors que le taux d'évolution des autorisations de programme, c'est-à-dire de la formation brute de capital fixe des administrations publiques, est toujours positif, une fraction des autorisations de programme nouvelle dégagée chaque année a toute chance de n'être jamais couverte par des crédits de paiement corrélatifs.

Ainsi, le taux de progression des sommes réellement perçues par les collectivités locales au titre de la DGE ne sera jamais égal à celui de la formation brute de capital fixe, puisque la répartition s'effectue en fonction des crédits de paiement et non des autorisations de programme.

**Pourquoi, en second lieu, le taux d'évolution des crédits de paiement de la seconde part de la DGE des communes est-il négatif, à hauteur de 8,8 % ?**

L'explication de cette situation réside probablement dans les mécanismes de répartition des crédits de cette part, qui sont affectés à des opérations précises sous forme de subventions spécifiques attribuées par les préfets. Ces opérations, une fois la décision de principe de l'octroi d'une subvention prise, peuvent être longues à réaliser, ce qui implique des reports de crédits et, donc, la possibilité de diminuer les crédits nouveaux de l'exercice suivant.

L'arrêté d'annulation de crédits du 22 novembre 1989, récemment paru au Journal Officiel, confirme cette hypothèse, puisqu'il se traduit par l'annulation de 400 millions de francs de crédits non consommés au titre de la deuxième part.

Si les explications avancées ci-dessus sont correctes, deux interrogations subsistent :

- pourquoi n'a-t-il pas été donné instruction aux préfets d'augmenter la quotité des subventions allouées aux opérations, ou d'élargir le nombre de communes bénéficiaires ?

- pourquoi ne pas avoir reporté sur la première part, dont le taux de concours demeure chroniquement à un niveau très faible, les crédits excédentaires de la seconde part ?

Certes, la mise en oeuvre de cette deuxième hypothèse suppose, en théorie, une modification de la législation, puisque la loi du 20 décembre 1985 dispose que les crédits de la seconde part sont égaux à 40 % du total des crédits. Une telle modification aurait toutefois, si elle avait été proposée par le Gouvernement, été bien accueillie par le Parlement...

Certes, peut-on également objecter, dès lors que les autorisations de programme ont été ouvertes, elles seront, une année ou l'autre, couvertes par des crédits de paiement. Une telle objection, ainsi qu'il a été démontré ci-dessus, ne peut être prise en compte.

*b) La répartition de la DGE*

• La DGE des communes, comme il a été indiqué ci-dessus, comprend deux parts ; la première part est répartie selon le mécanisme du taux de concours et est égale, en principe, à 60 % du montant total des crédits.

La seconde part, réservée aux communes de moins de 2.000 habitants, est, en effet, égale à 40 % de ce total, en vertu de la loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation. Les crédits de cette part sont, dans un premier temps, répartis entre les départements en fonction de divers critères physico-financiers ; les préfets répartissent ensuite l'enveloppe qui leur est déléguée, en accordant des subventions spécifiques selon les critères fixés par une commission composée d'élus.

En 1990, comme d'ailleurs lors des années précédentes, la deuxième part de la DGE représentera toutefois un pourcentage très inférieur à 40 % du total des crédits (33 %, à la lecture du "bleu" budgétaire tout du moins).

• Le renouvellement des conseils municipaux intervenu en 1989 s'est, par ailleurs, traduit par la réouverture du droit d'option pour le régime de la seconde part, prévu pour les communes dont la population est comprise entre 2.000 et 10.000 habitants. Il en va de même pour le droit d'option pour le régime de la première part, prévu pour les communes touristiques de moins de 2.000 habitants.

Les conséquences de cette réouverture du droit d'option ont été les suivantes :

- option pour le régime de la seconde part : 460 options, sur un total de 3.663 communes concernées (contre 469 options sur un total de 3.276 communes concernées en 1986, première année d'application de la loi du 20 décembre 1985),
- option pour le régime de la première part (communes touristiques) : 586 communes ont opté, sur un total de

2.173 communes concernées (contre 528 options sur un total de 1.163 communes concernées en 1986).

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

- en 1987, sur 21.132 opérations ayant fait l'objet d'une demande de subvention, 12.053 (soit 57 %) ont effectivement bénéficié d'une subvention, pour un total d'investissements subventionnés de 2,356 milliards de francs et pour un taux moyen national de subvention de 27,4 % ;
- en 1988, sur 20.876 opérations présentées, 15.823, soit 76 %, ont été subventionnées, représentant un montant d'investissements de 3,157 milliards de francs, soit un taux moyen national de subvention de 28,5 %.

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

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

Rapporté au total des dépenses d'équipement des communes de moins de 2.000 habitants, qui s'élevait à environ 20 milliards de francs en 1988, les crédits de la deuxième part n'ont en effet représenté que 4,5 % environ des dépenses.

• S'agissant de la première part, aucune modification notable n'a à être relevée. Le taux de concours est demeuré, en 1989, à un très faible niveau (2,4 % contre 2,3 % en 1988).

Cette situation n'a guère de chance de s'améliorer pour deux motifs :

- le taux de progression des autorisations de programme de la DGE est commandé par le taux d'évolution de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques (APU), formation dans laquelle les investissements des collectivités locales

jouent un rôle prépondérant ; dès lors, sauf à imaginer que l'Etat (dont les dépenses d'investissement constituent l'autre composante de la FBCF des APU) majore massivement ses investissements, il est impossible que le taux de concours augmente, puisque quel que soit le taux de progression des crédits de la DGE, le montant des investissements auquel s'appliquent ces crédits s'accroîtra dans une proportion similaire ;

- le taux de progression des crédits de paiement, dont le montant commande le niveau du taux de concours, restera moins élevé que celui des autorisations de programme dont l'évolution est elle-même liée, comme il vient d'être indiqué, à celle des investissements locaux.

- Le régime de la dotation globale d'équipement des départements n'a, par ailleurs, pas connu d'évolutions notables en 1989.

## **2. Le fonds de compensation pour la TVA**

- Selon les prévisions du projet de budget, les crédits du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) devraient se monter à 15,073 milliards de francs en 1990, soit une progression de 9,9 % par rapport à 1989.

Cette évolution résulte de la très sensible progression des investissements locaux en 1988 (+ 10,7 % par rapport à 1987, selon les estimations aujourd'hui disponibles).

Les chiffres afférents au montant des crédits du FCTVA pour 1990 ne sont, toutefois, pas encore définitifs. Le FCTVA constitue en effet un prélèvement sur les recettes de l'Etat, dont les crédits n'ont aucun caractère limitatif et évoluent en fonction de l'assiette des droits à remboursement de la TVA. Le décalage de deux ans qui sépare la naissance de ces droits du remboursement permet toutefois d'établir des prévisions relativement fiables, pour lesquelles les chiffres révèlent d'ailleurs, depuis 1986, une certaine tendance à la surestimation.

**Evolution du FCTVA  
(en milliards de francs)**

	<b>Montant initial</b>	<b>Résultat d'exécution (excédent)</b>	<b>Evolution/Exercice précédent</b>
1986	11,661	0,760	--
1987	12,524	0,075	+ 7,4 %
1988	13,334	0,294	+ 6,4 %
1989	13,707	--	+ 2,7 %
1990	15,073	--	+ 9,9 %

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

• Le régime juridique du FCTVA est, par ailleurs, caractérisé par une relative stabilité depuis l'entrée en vigueur du décret du 26 décembre 1985.

Ce décret a défini limitativement les "dépenses réelles d'investissement" qui, aux termes de la loi de finances pour 1977, constituent l'assiette des droits à remboursement.

Ont ainsi été exclues du bénéfice du FCTVA, dès 1986 :

- les acquisitions de terrains effectuées hors taxe,
- les subventions spécifiques versées par l'Etat (ou, plus exactement, la fraction des dépenses d'investissement correspondant à ces subventions) ;

puis à compter du 1er janvier 1988 :

- les dépenses n'ayant pas supporté la TVA,
- les travaux effectués pour le compte de tiers,
- certaines opérations sous mandat.

Ce décret a ensuite été partiellement annulé par un arrêt du Conseil d'Etat en date du 9 novembre 1988, sur recours formé par notre collègue Jean-Pierre Fourcade, président du Comité des finances locales.

Les dispositions annulées étaient relatives à l'exclusion des subventions spécifiques de l'assiette des droits à compensation, à la fixation d'un taux forfaitaire déterminé par référence au taux normal de TVA pour le calcul du montant de la compensation (qui, sous l'empire du décret du 26 décembre 1985, n'était donc pas effectuée au franc près, même si la plupart des investissements locaux supportent une taxation à 18,6 %) et à l'obligation faite aux collectivités locales qui cèdent une immobilisation ayant entraîné une attribution du FCTVA de rembourser alors ladite attribution.

Toutefois, l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988 a empêché que cet arrêt ne bénéficie aux collectivités locales. Cet article, en effet :

- a validé pour le passé et inscrit dans la loi pour l'avenir le principe d'un remboursement forfaitaire par application, au montant TTC des dépenses d'investissement, d'un taux de 15,682 % calculé en dedans (soit 18,6 % calculé en dehors),
- a validé pour le passé l'exclusion des subventions spécifiques de l'assiette des droits à compensation et a prévu pour l'avenir de ne retenir, dans cette assiette, que les subventions dont le taux est calculé hors taxe,
- a validé pour le passé et prévu dans la loi pour l'avenir l'obligation de rembourser les attributions du FCTVA afférentes à des immobilisations cédées à un tiers.

Au total, le coût de ces mesures pour l'Etat sera très faible par rapport au droit résultant du décret du 26 décembre 1985. En revanche, l'économie qu'a procurée la validation législative quasi totale de ce décret est, assurément, très substantielle, quoique non chiffrée.

## **II - DES TRANSFERTS DE COMPETENCES AUX TRANSFERTS DE CHARGES**

L'une des pierres angulaires de la décentralisation est l'accompagnement de tout transfert de compétences d'un transfert corrélatif de ressources, destiné à couvrir l'intégralité des charges ainsi créées pour la collectivité appelée à exercer les compétences nouvelles.

Ce principe est mis en oeuvre par le biais de transferts de ressources fiscales aux collectivités locales et par l'attribution à celles-ci de crédits imputés sur des dotations globales.

Les modalités de compensation des transferts de compétences ont nourri de nombreux débats ; il a été, jusqu'à présent, difficile d'étayer par des chiffres la thèse de l'insuffisance de la compensation ainsi versée aux collectivités locales, pourtant ressentie comme exacte par la plupart des élus locaux.

La parution d'études relatives à l'incidence financière des transferts de compétences en matière scolaire permet, à cet égard, de verser au débat des éléments tout à fait probants.

Au-delà des controverses relatives à l'adéquation de la compensation à la charge qu'elle est présumée couvrir, une tendance nouvelle mérite aujourd'hui d'être analysée ; il s'agit de la propension de plus en plus manifeste des administrations de l'Etat à solliciter les collectivités locales pour contribuer à des dépenses qui, pour relever de l'Etat, ne peuvent néanmoins être totalement financées par les seules ressources de ce dernier. Le désengagement de l'Etat s'effectue d'ailleurs parfois par des moyens plus autoritaires : la création de la surcompensation entre régimes spéciaux d'assurance-vieillesse constitue, en cette matière, l'exemple le plus spectaculaire.

## **A. LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPETENCES**

### **1. La dotation générale de décentralisation**

#### *a) Les principales évolutions affectant la DGD dans le projet de budget*

• Les crédits de la dotation générale de décentralisation s'établiraient, en 1990, à 13,890 milliards de francs, contre 13,763 milliards en 1989, soit une très faible progression de + 0,9 %. La modicité de ce taux est imputable à des ajustements divers, sans conséquence sur l'équilibre des budgets locaux, mais aussi au changement du mode de calcul de l'actualisation.

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

La contrepartie de la prise en charge des frais de fonctionnement des préfectures implique, tout d'abord, un prélèvement net de 182 millions de francs, solde des prises en charge prévues pour 1990 (prélèvement de 220 millions) et des régularisations au titre des exercices 1986, 1987 et 1988 (abondement de 38 millions).

En second lieu, la contrepartie de la prise en charge des services extérieurs de l'Etat, qui obéit aux dispositions de la loi du 11 octobre 1985 et résulte de la partition des directions départementales des affaires sanitaires et sociales, de l'administration préfectorale des départements d'outre-mer et des directions départementales de l'équipement, occasionne de multiples ajustements positifs et négatifs qui, au total, se traduisent par un prélèvement de 20 millions de francs sur la dotation générale de décentralisation.

- L'actualisation s'effectue par ailleurs au taux de 2,5 %. La DGD, en vertu de l'article 98 de la loi du 7 janvier 1983, évolue en effet chaque année comme la dotation globale de fonctionnement.

L'article 31 du projet de loi de finances se traduisant par une progression de 2,5 % de la DGF, ce taux est également appliqué à la DGD, telle qu'elle figurait dans le budget de 1989, soit 12,763 milliards de francs (abstraction faite de la provision de un milliard de francs, inscrite chaque année en anticipation du reversement de l'écrêtement des départements surfiscalisés). L'actualisation est donc de 321 millions de francs ; elle serait de 1.097 millions de francs si les règles de calcul de la DGF actuellement en vigueur étaient conservées.

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

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



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

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

Or, le produit de l'écrêtement (qui concerne quatorze départements et représente 2,088 milliards de francs en 1989), n'est recouvré qu'à l'issue de l'exercice, voire au début de l'exercice suivant.

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

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

#### *b) La répartition de la DGD en 1990*

• Les attributions de DGD résultent à la fois de mesures positives et négatives.

Les mesures positives<sup>4</sup> permettent de compenser, collectivité par collectivité, la charge représentée par les compétences transférées.

Les mesures négatives, dénommées prélèvements, traduisent, quant à elles, les amputations de DGD corrélatives à la prise en charge, par l'Etat, de dépenses auparavant supportées par les départements (aucun prélèvement n'affecte la DGD des communes ou celle des régions). Ces prélèvements visent donc à garantir, collectivité par collectivité, l'équilibre financier des opérations découlant de l'application de la loi du 11 octobre 1985.

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

**- Pour les départements**

(en millions de francs)

Compétences	1989	1990
<b>Mesures positives</b>		
- Fonctionnement de l'enseignement public	1.389,754	1.424,498
- Action sociale et santé	7.909,527	7.109,217
- Fonctionnement des ports maritimes de commerce et de pêche	10,853	11,125
- Concours particulier "Ports maritimes de commerce et de pêche-investissement"	34,798	35,668
- Travaux d'aménagement destinés aux cultures marines	6,583	6,748
- Transports scolaires	3.476,777	3.563,696
- Dépenses de fonctionnement des établissements privés sous contrat	493,220	505,551
- Bibliothèques centrales de prêts	183,815	188,410
- Remboursement de la TVA sur les équipements des préfectures	77,873	79,820
- Remboursement de la TVA sur les équipements des DDASS	--	11,103
<b>Total mesures positives</b>	<b>13.583,205</b>	<b>13.935,840</b>
<b>Prélèvements</b>		
- Prise en charge par l'Etat des crédits de fonctionnement et d'équipement des préfectures et sous-préfectures	- 1.863,816	- 1.910,099
- Prise en charge par l'Etat de la rémunération des personnels non titulaires des DDE (loi du 19 août 1986)	- 1.817,450	- 1.862,886
- Prise en charge par l'Etat des compléments de rémunération versés aux agents de l'Etat par les départements et les régions	- 70,283	- 78,656
- Solde "personnels préfectures" (titre premier de la loi du 11 octobre 1985)	- 648,361	- 851,390
- Prise en charge par l'Etat des crédits de fonctionnement et d'équipement des DDASS	- 372,761	- 379,909
- Solde "personnels DDASS" (titre premier de la loi du 11 octobre 1985)	- 20,601	- 39,130
<b>Total prélèvements</b>	<b>- 4.793,274</b>	<b>- 5.122,073</b>
<b>TOTAL ATTRIBUTIONS NETTES</b>	<b>8.789,931</b>	<b>8.813,767</b>

**- Pour les communes**

(en millions de francs)

	1989	1990
- Bureaux municipaux d'hygiène	347,337	356,020
- Documents d'urbanisme	70,424	72,287
- Primes d'assurance (autorisations d'utilisation du sol)	16,025	17,010
- Concours particulier "bibliothèques municipales"	295,099	261,476
- Transports scolaires	335,893	344,290
<b>TOTAL</b>	<b>1.024,779</b>	<b>1.051,086</b>

**- Pour les régions**

(en millions de francs)

Compétences	1989	1990
- Fonctionnement de l'enseignement public	2.258,848	2.315,319
- Aides à la flotte de pêche côtière	15,150	15,529
- Aides aux entreprises de cultures marines	15,420	15,805
- Dépenses de fonctionnement des établissements privés sous contrat	518,509	531,472
- Concours particulier pour le développement culturel des régions d'outre-mer	8,297	8,504
- Ports fluviaux et voies navigables	11,693	14,589
- Remboursement TVA équipement préfectures	0,507	0,520
- Prise en charge par les régions des personnels départementaux mis à leur disposition	12,116	12,419
<b>TOTAL</b>	<b>2.840,543</b>	<b>2.914,160</b>

**- Pour la région Corse, enfin**

(en millions de francs)

Compétences	1989	1990
- Education	61,043	62,569
- Culture	4,676	4,793
- Environnement	2,177	2,231
- Transports	39,677	40,669
- Supervignette	0,735	0,753
<b>TOTAL</b>	<b>108,309</b>	<b>111,017</b>

**2. La fiscalité transférée**

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

Le rendement de ces impôts a évolué comme suit, en 1988 et en 1989 :

(en millions de francs)

	1988 (constatations)	1989 (Prévisions)	Evolution
- Vignette	10,773	11,500	+ 6,75 %
. Droits de mutation	16,508	17,550	+ 6,3 %
. Cartes grises	4,141	4,400	+ 6,25 %
<b>TOTAL</b>	<b>31,422</b>	<b>33,450</b>	<b>+ 6,45 %</b>

- Ces évolutions sont satisfaisantes. Votre rapporteur spécial souhaite toutefois mentionner les conséquences graves qu'aura pour les finances départementales la grève des services fiscaux. Cette grève se traduit, en effet, par le blocage des transactions immobilières. Elle entraînera donc une lourde perte sur les droits de mutation à titre onéreux perçus qui auraient dû être perçus au titre de l'exercice 1989, qui ne pourra peut-être pas être en totalité rattrappée sur l'exercice 1990.

### **3. La compensation des charges d'équipement scolaire**

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

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

Ces deux dotations évoluent, en autorisations de programme, comme la formation brute de capital fixe des administrations publiques, soit + 6,38 % en 1990 ; le rythme de progression des crédits de paiement est, toutefois, plus faible (+ 4,9 %), cette divergence étant due à des motifs similaires à ceux déjà exposés pour la dotation globale d'équipement.

En 1990, la DRES s'élèvera à 2,438 milliards de francs en autorisations de programme et à 2,333 milliards de francs en crédits de paiement, la DDEC se montant, pour sa part, à 1,206 milliard de francs en autorisations de programme et à 1,154 milliard de francs en crédits de paiement.

- Un récent rapport de l'Inspection générale de l'administration contient des chiffres précis sur le coût exact des collèges pour les départements. Il ressort de ces chiffres que le

montant de la DDEC est très inférieur au coût de l'équipement des collèges :

**Le financement de l'équipement des collèges**  
(en millions de francs)

	1986		1987		1988	
	Montant	Part	Montant	Part	Montant	Part
Participation des communes	563,3	24 %	771	22,4 %	740	21,1 %
DDEC	470,7	20 %	759	24 %	918	26,3 %
Ressources propres des départements	854	37 %	1.100	34,7 %	1.150	32,9 %
Emprunts des départements	444,8	19 %	600	18,9 %	692	19,7 %
Total effort départemental	1.298,8	56 %	1.700	53,6 %	1.842	52,6 %
<b>TOTAL GELERAL</b>	<b>2.332,8</b>	<b>100 %</b>	<b>3.170</b>	<b>100 %</b>	<b>3.500</b>	<b>100 %</b>

• On peut, certes, objecter que la DDEC est calculée d'après l'effort consenti par l'Etat au cours des trois années ayant précédé le transfert de compétences en matière scolaire.

Cette approche néglige le fait que les départements ne pouvaient, en aucun cas, assumer la responsabilité de laisser en l'état des bâtiments vétustes, voire dangereux (CES de "type Pailleron").

• La charge des départements risque d'ailleurs d'augmenter si le projet de loi relatif au financement des collèges est adopté. Ce projet prévoit, en effet, la suppression, sans compensation, de la participation communale aux dépenses de fonctionnement et d'équipement des collèges.

## **B. LES TRANSFERTS DE CHARGES SANS COMPENSATION**

### **1. La surcompensation entre régimes spéciaux d'assurance-vieillesse**

• L'instauration, à compter du début de 1986, d'une surcompensation entre régimes spéciaux d'assurance-vieillesse s'est traduite, pour la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, par un surcroît de charges considérable, se montant à 4,4 milliards de francs en 1988.

Or, 53 % des ressortissants de la CNRACL sont des agents des collectivités territoriales.

Ainsi, c'est une charge nette de 2,3 milliards de francs qui, chaque année, est supportée par les collectivités locales.

Des augmentations importantes de cotisations ont dans ces conditions été réalisées depuis 1987, la dernière étant opérée en 1989 (+ 1,5 point pour la cotisation employeurs).

• Selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial, la situation de la CNRACL serait redevenue excédentaire en 1989, à hauteur d'environ 2 milliards de francs. Aucune augmentation des cotisations ne devrait donc intervenir.

Le maintien d'une charge indue, permettant à l'Etat de continuer à ne plus assumer la totalité de la charge créée par les régimes spéciaux d'assurance-vieillesse déficitaires, n'en demeure pas moins critiquable.

### **2. Le revenu minimum d'insertion**

• Le dispositif du revenu minimum d'insertion, instauré par la loi du 1er décembre 1988, a entraîné des charges nouvelles pour les départements et pour les communes.

Ce dispositif prévoit, en effet, que le financement des actions d'insertion, corrélatives à l'octroi de l'allocation de revenu minimum, est à la charge des départements.

Chacun de ceux-ci doit affecter au moins 20 % des dépenses consacrés par l'Etat dans leur ressort au RMI à des actions d'insertion, destinées aux bénéficiaires de l'allocation.

Les départements supportent ainsi une charge nouvelle, qui ne sera pas inférieure à 1,6 milliard de francs en 1990.

. Cette charge était présumée devoir être compensée par des économies réalisées sur les dépenses d'aide sociale, plus précisément les dépenses d'aide médicale urgente (du fait de l'affiliation des bénéficiaires du RMI à une couverture sociale) et les dépenses d'aide sociale à l'enfance.

Or, selon les premières estimations disponibles, les économies se sont révélées très inférieures au coût de l'insertion, voire inexistantes.

\*

\* \*

D'autres exemples de transferts de charges, explicites (logement social) ou implicites (enseignement des langues dans le primaire, voire nationale, universités...) sont actuellement en train de se développer.

Ces charges nouvelles risquent de peser sur les budgets locaux et d'accroître la pression fiscale locale.



## CHAPITRE DEUX

### BUDGETS LOCAUX ET FISCALITE LOCALE

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

Les remarques d'ordre méthodologique formulées par votre rapporteur spécial lors de l'examen des projets de budget pour 1988 et 1989 du ministère de l'intérieur sont, cette année encore, valables pour l'établissement des principales données chiffrées afférentes aux budgets locaux.

Ces remarques sont au nombre de trois :

- les données définitives, issues de la direction de la comptabilité publique, sont disponibles avec retard (les chiffres de 1987 ne sont encore qu'à l'état d'estimations) ;

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

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

## A. LES GRANDES TENDANCES OBSERVABLES EN 1989 SELON LA CAISSE DES DEPOTS

Pour la note de conjoncture publiée par la Caisse des dépôts et consignations, les principales évolutions caractérisant les dépenses et les ressources des administrations publiques locales seraient les suivantes, pour 1988 et 1989 :

### COMPTE SIMPLIFIE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES SEPTEMBRE 1989

RECETTES	1987 Mds	1988 1987	1988 Mds	1989 1988	1989 Mds	DEPENSES	1987 mds	1988/ 1987	1988 Mds	1989/ 1988	1989 Mds
<b>FONCTIONNEMENT</b>						<b>FONCTIONNEMENT</b>					
Recettes fiscales	239,5	8,0 %	258,8	7,0 %	277,0	Frais de personnel	159,6	3,4 %	165,1	5,0 %	173,3
Dotations et subventions versées par l'Etat	99,3	5,4 %	104,7	10,3 %	115,4	Frais financiers	48,8	3,6 %	50,6	3,7 %	52,5
Recettes tarifaires	101,7	3,7 %	105,5	4,2 %	110,0	Achats de biens et services	104,2	5,4 %	109,9	5,3 %	115,7
Autres recettes	20,9	6,6 %	22,3	2,0 %	22,7	Prestations sociales	24,8	5,6 %	26,2	5,5 %	27,6
<b>Sous-total (dont épargne brute)</b>	<b>461,6 (90,4)</b>	<b>6,4 % (13,7 %)</b>	<b>491,3 (103,0)</b>	<b>6,9 % (13,0 %)</b>	<b>525,1 (116,4)</b>	<b>Sous-total</b>	<b>371,2</b>	<b>4,6 %</b>	<b>388,3</b>	<b>5,3 %</b>	<b>408,7</b>
<b>INVESTISSEMENT</b>						<b>INVESTISSEMENT</b>					
Subventions de l'Etat	23,9	12,1 %	26,8	6,0 %	28,4	Dépenses d'équipement	116,7	10,7 %	129,3	10,0 %	142,2
Emprunts (1)	74,1	-11,6 %	65,5	-2,2 %	64,0	Remboursements d'emprunts	45,2	-0,2 %	45,1	-4,2 %	43,2
Autres recettes	2,9	3,4 %	3,0	3,3 %	3,1	Autres dépenses (y compris variation du fonds de roulement)	29,5	-18,9 %	23,9	10,8 %	26,5
<b>Sous-total (n.c. épargne brute)</b>	<b>101,0</b>	<b>-5,6 %</b>	<b>95,3</b>	<b>0,2 %</b>	<b>95,5</b>	<b>Sous-total</b>	<b>191,4</b>	<b>3,6 %</b>	<b>198,3</b>	<b>6,8 %</b>	<b>211,9</b>
<b>RECETTES TOTALES</b>	<b>562,6</b>	<b>4,2 %</b>	<b>586,6</b>	<b>5,8 %</b>	<b>620,6</b>	<b>DEPENSES TOTALES</b>	<b>526,6</b>	<b>4,2 %</b>	<b>586,6</b>	<b>5,8 %</b>	<b>620,6</b>

(1) Dont 54,1 milliards de prêts nouveaux et 20 milliards de prêts de refinancement en 1987, 49 milliards de prêts nouveaux et 16,5 milliards de prêts de refinancement en 1988, 52 milliards de prêts nouveaux et 12 milliards de prêts de refinancement en 1989.

### 1. Les recettes

• L'augmentation des recettes (+ 5,8 % par rapport à 1988, contre +4,2 % en 1988 par rapport à 1987) procède avant tout de la bonne conjoncture économique.

• S'agissant des recettes de fonctionnement, qui évoluent au taux de + 6,9 %, les points suivants peuvent être relevés :

- l'augmentation relativement forte de la fiscalité (+ 7 %), qui résulte avant tout de l'évolution spontanée des bases, les taux n'augmentant que très modérément (sauf pour les régions - + 0,22 point pour la taxe professionnelle- et pour le foncier non bâti - + 0,35 point pour la part communale, + 0,65 point pour la part régionale-) ; la croissance la plus forte concernerait la taxe professionnelle ; les marchés de l'automobile et du logement sont également très actifs, ce qui accroît les ressources fiscales indirectes (vignette et taxe sur les cartes grises) ;

- l'augmentation encore plus importante des concours de l'Etat, induite par le très fort taux d'évolution de la DGF, tant au titre de la dotation initiale de 1989 que de la régularisation perçue au titre de 1988, qui résulte lui-même de l'augmentation des recettes de TVA de l'Etat ;

- les recettes tarifaires, qui représentent 110 milliards de francs (21 % des ressources courantes) et sont donc équivalentes aux dotations de l'Etat augmentent de 4,2 %, essentiellement du fait de hausses de rattrapage sur les prix de l'eau et de l'assainissement (60 % des recettes tarifaires).

• Pour les ressources d'équipement, deux tendances doivent être notées :

- l'autofinancement, c'est-à-dire le virement de l'excédent de la section de fonctionnement à la section d'investissement augmente à nouveau fortement en 1989 (+ 13 %), après avoir connu une progression encore plus nette en 1988 (+ 13,7 % par rapport à 1987) ; l'épargne brute représente désormais plus de 50 % du total des dépenses de la section d'investissement et équilibre quasiment les dépenses d'équipement de cette section ;

- corrélativement, la demande d'emprunts fléchit (64 milliards contre 65,5 en 1988) ; toutefois, la demande d'emprunts nouveaux est en légère progression (52 milliards de francs contre 49 en 1988), les emprunts aux

fins de réaménagement de la dette commençant à décroître (12 milliards contre 16,5 en 1988).

## 2. Les dépenses

• **L'évolution des dépenses de fonctionnement est, selon la note de conjoncture de la Caisse des dépôts, caractérisée par une volonté renouvelée de maîtrise de ces dépenses.**

Cette volonté se traduit par l'augmentation modérée des achats de biens et de services et des dépenses d'aide sociale.

Les frais de personnel augmentent de 5 %, contre 3,4 % en 1988 ; cette évolution résulte avant tout de l'augmentation des rémunérations de l'ensemble des fonctionnaires, les recrutements ayant été, cette année encore, limités. La masse salariale des collectivités locales avoisine 173 milliards de francs.

S'agissant, enfin, des frais financiers, le taux de progression n'est que de 3,7 %, ce chiffre résultant de la conjonction de deux tendances contradictoires :

- la poursuite de l'augmentation de l'encours d'emprunts,
- la diminution du taux d'intérêt moyen de cet encours, liée aux mesures de réaménagement de la dette.

• **L'évolution des dépenses d'investissement est très contrastée.**

Le taux d'augmentation du total des dépenses de la section d'investissement (+ 6,8 %) résulte en effet à la fois :

- d'une très forte progression des dépenses d'équipement (+ 10 %), poursuivant la tendance de 1988 (+ 10,7 %),
- de la réduction des remboursements d'emprunts, due elle-même à la diminution de l'incidence des mesures de réaménagement de la dette (qui ont pour effet de gonfler à la fois la demande d'emprunts en ressources et les remboursements d'emprunts en dépenses).

Les dépenses d'équipement progressent surtout pour les régions et les départements. Les postes augmentant le plus nettement

seraient la voirie pour les départements et l'équipement scolaire pour les régions et les départements.

## **B. LA STRUCTURE DES BUDGETS LOCAUX**

Les éléments indiqués ci-dessous par votre rapporteur spécial sont, pour chaque niveau de collectivité locale, issus des budgets primitifs pour l'exercice 1989 et retracent l'ensemble des dépenses et des ressources constatés pour les exercices antérieurs.

Les données fournies ne sont donc pas homogènes ; les évolutions seules doivent être retenues. Les chiffres, par ailleurs, ne sont pas consolidés.

### **1. Les budgets des communes et des groupements de communes**

. Les résultats constatés pour 1986, 1987 et 1988 s'établissent comme suit :

## - En dépenses

	1986	1987	1988
<b>Fonctionnement</b>			
- frais de personnel en milliards de francs	82,4	87	91,6
- frais financiers en milliards de francs	32,6	33,9	34,4
- <b>Total fonctionnement</b> en milliards de francs	<b>211,4</b>	<b>222</b>	<b>232</b>
en part dans le total	<b>63,4 %</b>	<b>59,6 %</b>	<b>56 %</b>
<b>Investissement</b>			
dépenses d'équipement en milliards de francs	86,3	92,4	112,7
- remboursements de dettes en milliards de francs	22	41,4	49
- <b>Total investissement</b> en milliards de francs	<b>122,1</b>	<b>150,3</b>	<b>182,2</b>
en part dans le total	<b>36,6 %</b>	<b>40,4 %</b>	<b>44 %</b>
<b>Total général</b>			
en milliards de francs	<b>333,5</b>	<b>372,3</b>	<b>414,2</b>
en F/habitant	<b>6001 F</b>	<b>6699 F</b>	<b>7452 F</b>

## - En recettes

(en milliards de francs)

	1986	1987	1988
<b>Fonctionnement</b>			
- recettes fiscales	125,2	133,2	141
- <b>Total fonctionnement</b>	<b>245</b>	<b>259,3</b>	<b>274,3</b>
<b>Investissement</b>			
- subventions	34	36	38,5
- emprunts	43	63	77,5
- épargne brute	33,5	37,3	42,3
- <b>Total investissement</b>	<b>125,3</b>	<b>154,1</b>	<b>186,3</b>

• Les principales évolutions affectant la structure des budgets communaux sont ainsi :

- la nette augmentation du poids des dépenses d'investissement, dont la part est passée de 36,6 % dans le total des dépenses en 1986 à 44 % en 1988,

- l'évolution très modérée des frais financiers, qui ont cessé de peser sur les budgets communaux et, corrélativement, la forte augmentation concomitante des emprunts aux fins de refinancement et des remboursements d'emprunts,

- l'augmentation modérée de la fiscalité (+ 12,8 % en trois ans).

• Selon un sondage réalisé sur les budgets primitifs de 4.300 communes, la progression des budgets locaux ne serait que de 4,3 % en 1989, cette évolution modérée étant due à une moindre progression des dépenses d'investissement, normale pour une année de renouvellement des conseils municipaux.

La nette croissance des dépenses d'équipement globalement observable en 1989 est donc due à l'action des départements et des régions.

## 2. Les budgets des départements

. Les résultats constatés sont les suivants :

- En dépenses

	1986	1987	1988
<b>. Fonctionnement</b>			
- frais de personnel . en milliards de francs	12,7	11,8	12
- frais financiers . en milliards de francs	7,6	7,7	7,6
- <b>Total fonctionnement</b> . en milliards de francs	<b>93,8</b>	<b>96,8</b>	<b>98,7</b>
. en part dans le total	<b>71,2 %</b>	<b>67,3 %</b>	<b>63,8 %</b>
<b>. Investissement</b>			
- dépenses d'équipement . en milliards de francs	17,3	21	24,3
- remboursements de dettes . en milliards de francs	8,6	12,2	15,6
- <b>Total investissement</b> . en milliards de francs	<b>37,9</b>	<b>46,6</b>	<b>55,9</b>
. en part dans le total	<b>29,8 %</b>	<b>32,7 %</b>	<b>36,2 %</b>
<b>Total général</b> . en milliards de francs	<b>131,8</b>	<b>142,4</b>	<b>154,6</b>
. en F/habitant	<b>2371 F</b>	<b>2563 F</b>	<b>2781 F</b>



## - En recettes

(en milliards de francs)

	1986	1987	1988
<b>. Fonctionnement</b>			
recettes fiscales	43,1	46,9	49,5
- recettes fiscales indirectes	22,4	26	29,6
- <b>Total fonctionnement</b>	<b>113,7</b>	<b>119,9</b>	<b>127,7</b>
<b>. Investissement</b>			
- subventions	6,3	7,3	8,4
- emprunts	11,2	12,6	14,1
- épargne brute	19,9	24,1	29,1
- <b>Total investissement</b>	<b>39,7</b>	<b>46,7</b>	<b>54,9</b>

• L'évolution de la structure des budgets départementaux est similaire à celle des budgets communaux.

La part des dépenses d'investissement augmente, là aussi, fortement, tant du fait de la progression des dépenses d'équipement qu'en raison des mesures de réaménagement de la dette qui gonflent les remboursements d'emprunts.

Les dépenses de fonctionnement sont, toutefois, nettement mieux maîtrisées, puisqu'elles n'évoluent quasiment pas. Les recettes fiscales progressant nettement (+ 14,5 % en deux ans pour la fiscalité directe et, surtout, + 32,1 % pour la fiscalité indirecte), l'autofinancement est, ainsi, considérablement amélioré (passant de 50 % en 1986 à 53 % en 1988, en dépit de l'augmentation des emprunts aux fins de refinancement de la dette).

• L'examen des budgets primitifs de 1989 confirme ces tendances :

- les dépenses d'investissement croîtraient de 13 %, l'équipement brut augmentant de 15 % et les remboursements d'emprunts commençant à diminuer (- 3,2 %) ;

- les dépenses de fonctionnement resteraient totalement maîtrisées (+ 3,7 %), en dépit d'une augmentation relativement forte, par rapport aux exercices précédents, des dépenses de personnel (+ 6,6 %) ;

- les impôts indirects croîtraient de 11 %, les impôts directs augmentant de 7,6 % ; l'autofinancement continuerait donc à s'améliorer, la demande d'emprunts nouveaux (non destinés à des réaménagements de dettes) témoignant également d'une reprise.

### 3. Les budgets des régions

• Pour les régions, les budgets évoluent comme suit :

- En dépenses

	1986	1987	1988
<b>. Dépenses de fonctionnement</b>			
- frais de personnel			
. en milliards de francs	0,5	0,6	0,7
- frais financiers			
. en milliards de francs	1,5	1,6	1,8
- <b>Total fonctionnement</b>			
. en milliards de francs	10,5	12,4	13,5
. en part dans le total	44,2 %	43,6 %	41,3 %
<b>. Dépenses d'investissement</b>			
équipement			
. en milliards de francs	1,7	3,1	4,4
- remboursements de dettes			
. en milliards de francs	0,8	1,3	1,1
- <b>Total investissement</b>			
. en milliards de francs	13,2	16,1	19,5
. en part dans le total	55,8 %	56,4 %	58,7 %
<b>Total général</b>			
. en milliards de francs	23,7	28,5	33
. en F/habitant	427 F	513 F	595 F

## - En recettes

(en milliards de francs)

	1986	1987	1988
<b>. Recettes de fonctionnement</b>			
- fiscalité directe	5,4	7,5	8,2
- fiscalité indirecte	7,1	8,5	8,8
- <b>Total recettes de fonctionnement</b>	<b>18,7</b>	<b>23</b>	<b>23,9</b>
<b>. Investissement</b>			
- subventions	1,3	2,3	3,9
- emprunts	3	3,2	4,7
- épargne brute	8,3	10,6	10,4
- <b>Total recettes d'investissement</b>	<b>12,8</b>	<b>17,1</b>	<b>19,4</b>

• Le premier trait caractérisant les budgets régionaux est leur très forte évolution (+ 39 % en deux ans, entre 1988 et 1986 et + 15,7 % en un an, entre 1988 et 1987).

Cette augmentation s'explique principalement par l'accroissement ininterrompu des dépenses d'investissement, tant au titre des dépenses directes d'équipement (dont le montant triple quasiment entre 1986 et 1988, du fait des dépenses engendrées par les lycées) qu'au titre des subventions d'investissement accordées aux autres collectivités ou à l'Etat par voie de fonds de concours.

Les dépenses de fonctionnement progressent également nettement ; ces dépenses sont essentiellement des dépenses de transfert (formation professionnelle, crédits destinés au fonctionnement courant des lycées) et non des dépenses de fonctionnement courant.

• L'analyse des budgets primitifs de 1989 corrobore pleinement ces tendances. En effet :

- le total des dépenses progresse de 21,3 %,

- les dépenses d'investissement augmentent de 29,1 %, le taux d'évolution des dépenses d'équipement s'établissant à 49,6 %,

- l'augmentation des dépenses de fonctionnement est plus modérée (+ 10 %), mais un relatif dérapage des frais de personnel (+ 16 %) peut être observé,

- la pression fiscale continue de croître (+ 28,4 % d'augmentation du produit des contributions directes).

Ces évolutions résultent à la fois des charges supplémentaires créées par la prise en charge des lycées, de l'augmentation des fonds de concours au titre, par exemple, de l'enseignement universitaire (les régions se sont engagées, dans le cadre des contrats de plan, à fournir deux milliards de francs pour compléter les crédits d'Etat en ce domaine) mais aussi, semble-t-il, d'une relative absence de maîtrise des dépenses, il est vrai, excusable pour des collectivités encore jeunes.

### C. LE RECOURS A L'EMPRUNT

#### 1. L'évolution du recours à l'emprunt

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

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

(en milliards de francs)

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

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

. La demande d'emprunts a, toutefois, été gonflée par les mesures de réaménagement de la dette, qui se sont montées à 5 milliards de francs en 1986, 20 milliards en 1987, 16,5 milliards en 1988 et 12 milliards en 1989 (environ).

Les mesures proposées ont notamment consisté en des remboursements par anticipation, assortis de prêts nouveaux, ou des consolidations de prêts (allongement de la durée du prêt, assorti d'une légère diminution de taux).

Ces mesures ont principalement été mises en oeuvre par le groupe de la Caisse des dépôts, qui gère 80 % d'un encours total avoisinant 500 milliards de francs (dont, en 1987, 57 % pour les communes, 24 % pour les groupements, 14,5 % pour les départements et 3,5 % pour les régions).

Ainsi, le montant de l'annuité de la dette des collectivités locales (frais financiers + remboursement du capital) a pu passer, hors mesures de réaménagement de la dette, de 16,9 % en 1986 à 14,9 % en 1989.

## 2. Le recours à l'emprunt en 1988 et 1989

• La répartition des emprunts des collectivités locales s'est effectuée comme suit, en 1988 et 1989 (prévisions pour 1989) :

Prêteur	1988 (en milliards)	1988 (en part du total)	1989 (en milliards)	1989 (en part du total)
Caisse des dépôts	7,7	11,6 %	7	11,1 %
Caisses d'épargne	7,2	10,8 %	6,5	10,4 %
Crédit local	29,9	45,1 %	27	43,4 %
Crédit agricole	6,5	69,8 %	7	11,1 %
Crédit mutuel	2,4	3,6 %	2,5	4 %
Crédit foncier	1	1,5 %	2	3,2 %
autres prêteurs	6,6	9,9 %	5	8 %
emprunts obligataires	3,9	5,9 %	4	6,4 %
Total	66,2	100 %	62,1	100 %

On observe donc une relative stabilité des parts de marché, dans un contexte de réduction de la demande et de concurrence accrue entre établissements prêteurs.

- Le mouvement de sophistication des instruments de financement (prêts en devises, prêts à taux révisables, crédits *roll over*, etc...) tend, par ailleurs, à s'accroître.

## II. LA FISCALITÉ DIRECTE LOCALE

Constituant la principale ressource des collectivités locales françaises, la fiscalité directe locale semble en outre appelée à connaître prochainement de profonds bouleversements, si les propositions effectuées par l'Assemblée nationale lors de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances sont retenues, tout au moins.

C'est pourquoi votre rapporteur spécial, après avoir décrit les principales évolutions chiffrées de la fiscalité directe locale ces dernières années (A), présentera brièvement ces propositions et les réticences qu'elles appellent (B).

### A. L'ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA FISCALITÉ DIRECTE LOCALE

Comme votre rapporteur spécial l'indiquait déjà l'an passé, trois approches au moins peuvent être retenues pour l'étude de l'évolution de la fiscalité directe locale :

- l'approche du contribuable, qui implique d'ajouter au produit voté par les collectivités locales les contributions additionnelles aux impôts directs locaux et d'en retrancher le montant des dégrèvements financés par le budget de l'Etat ;

- l'approche des collectivités locales : elle suppose de ne considérer que le produit voté par les élus locaux ; c'est, en définitive, ce produit qui sera versé en recettes des budgets, quels que soient les aléas du recouvrement ; elle suppose également d'ajouter à ce produit le montant des compensations versées par l'Etat lorsque ces

compensations ne sont pas afférentes à des dégrèvements et ne sont donc pas comprises dans le produit voté ;

- l'approche de l'Etat : elle requiert de prendre en compte à la fois les dégrèvements financés par le chapitre 15.01 du budget des charges communes et les autres compensations pour allègements d'impôts locaux supportées par le budget de l'Etat (qui sont imputées sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle et sur le budget du ministère de l'intérieur pour l'exonération des constructions neuves de la taxe foncière).

### 1. L'approche du contribuable

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

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

	Taxe professionnelle	Taxe d'habitation	Taxes foncières	TOTAL
1983	52,689	23,860	32,494	109,043
1984	61,268	27,637	41,328	130,233
1985	62,002	30,244	46,234	138,480
1986	67,104	32,266	50,769	150,139
1987	68,149	33,584	54,416	156,149
1988	73,482	34,841	58,658	166,981
1989	79,740	36,562	61,575	177,877

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

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

La taxe d'habitation, après avoir très fortement progressé entre 1982 et 1985, croît à un rythme plus modéré depuis cette date (+ 4,9 % en 1989) au prix, il est vrai, d'une augmentation considérable des dégrèvements supportés par le budget de l'Etat, qui aboutit à un transfert sur le contribuable national d'une charge auparavant supportée par le contribuable local.

La croissance du produit de la taxe professionnelle, enfin, s'est également ralentie à partir de 1984 moyennant, là encore, l'instauration de divers allègements à la charge du budget de l'Etat. Une reprise très nette peut toutefois être observée en 1989 (+ 8,5 %), en raison de la forte augmentation des bases, elle-même induite par la croissance économique.

- L'imposition supportée par le contribuable est donc le résultat des décisions des collectivités locales, de l'évolution spontanée de l'assiette et de la part de la fiscalité locale prise en charge par l'Etat. Elle procède, également, de l'évolution des impositions additionnelles décidées par les collectivités locales (taxe d'enlèvement des ordures ménagères) mais aussi par les organismes consulaires et l'Etat :



**Impositions additionnelles aux quatre taxes locales**

(en milliards de francs)

	1986	1987	1988	1989
<b>Taxes additionnelles au foncier bâti</b>				
. Taxe d'enlèvement ordures ménagères	6,731	7,140	7,507	7,870
. Frais d'assiette (4 %) et de dégrèvements (3,6 %)	3,036	3,303	3,585	4,305
<b>Total</b>	<b>9,767</b>	<b>10,443</b>	<b>11,092</b>	<b>11,175</b>
<b>Taxes additionnelles au foncier non bâti</b>				
. Taxe pour frais de chambres d'agriculture	1,103	1,135	1,169	1,200
. Taxe perçue au profit du BAPSA	0,484	0,480	0,481	0,261
. Cotisation assurance agricole	0,073	0,077	0,078	0,079
. Frais d'assiette et de dégrèvements (7,6 %)	0,679	0,697	0,697	0,680
<b>Total</b>	<b>2,339</b>	<b>2,389</b>	<b>2,425</b>	<b>2,200</b>
<b>Taxes additionnelles à la taxe professionnelle</b>				
. Taxe chambres de commerce	3,317	3,604	3,846	4,110
. Taxe chambres de métiers	0,658	0,701	0,753	0,790
. Cotisation de péréquation	1,304	1,172	1,309	1,400
. Frais d'assiette et de dégrèvements (7,6 %)	5,872	5,472	5,803	6,290
<b>Total</b>	<b>11,151</b>	<b>10,949</b>	<b>11,711</b>	<b>12,590</b>
<b>Taxe additionnelle à la taxe d'habitation</b>				
. Frais d'assiette (4 %) et frais de dégrèvements sur résidence secondaires (en 1989)	1,474	1,583	1,660	1,890
<b>Total</b>	<b>1,474</b>	<b>1,583</b>	<b>1,660</b>	<b>1,890</b>
<b>Total général</b>	<b>24,731</b>	<b>25,364</b>	<b>26,888</b>	<b>27,655</b>

## 2. L'approche des collectivités locales

• Selon l'approche des collectivités locales, seul importe en principe le montant du produit voté, les impositions additionnelles (à l'exception notable de la taxe d'enlèvement des

ordures ménagères) n'apportant rien aux budgets locaux, les dégrèvements, pour leur part, ne leur retirant rien.

Les collectivités locales perçoivent en outre des compensations au titre des allègements d'impôt ne donnant pas lieu à dégrèvement (allègement de 16 % des bases d'imposition de la taxe professionnelle, notamment).

• Ainsi défini, le produit total perçu par les collectivités locales (auquel il est nécessaire d'ajouter, pour des motifs méthodologiques, le produit perçu par les organismes consulaires) a évolué comme suit :

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

	Taxe professionnelle	Taxe d'habitation	Foncier bâti	Foncier non bâti	TOTAL
1983	58,028	26,019	29,011	6,880	119,938
1984	66,323	30,341	35,143	7,606	139,413
1985	73,702	33,786	39,685	8,275	155,408
1986	79,566	36,858	43,616	8,809	168,849
1987	86,689	39,576	47,117	8,988	182,370
1988	93,923	41,507	50,616	9,024	195,070
1989	101,401	43,940	52,935	8,841	207,117

• Il apparaît ainsi :

- que les collectivités locales n'ont pas, du fait des compensations versées par l'Etat, subi de diminution du rythme d'évolution du produit perçu au titre de la taxe professionnelle,

- que le taux d'augmentation du produit perçu au titre de la taxe d'habitation a été plus élevé (+ 68 % entre 1989 et 1983) que le taux d'évolution du montant supporté par les redevables au titre de cet impôt (+ 53 % pour la même période),

- que le taux d'évolution du produit perçu par les collectivités locales au titre des taxes foncières (+ 60 %) est très inférieur au taux de progression de la charge des

redevables (+ 89 %) ; s'agissant du foncier bâti, en effet, les allègements pris en charge par l'Etat ont fortement diminué, contrairement à la situation prévalant pour la taxe d'habitation et la taxe professionnelle.

### 3. Le coût des compensations d'allègements d'impôts locaux

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

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

(en milliards de francs)

	Taxe professionnelle	Taxe d'habitation	Taxes foncières	Total
1983	8,560	3,200	4,703	16,463
1984	8,776	3,918	3,066	15,760
1985	15,844	4,893	3,579	24,336
1986	16,929	6,066	3,687	26,682
1987	22,665	7,575	3,877	34,117
1988	25,825	8,326	3,316	36,467
1989	26,395	9,268	3,139	38,802

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

- Ces chiffres révèlent une croissance forte de la charge représentée, pour l'Etat, par la fiscalité directe locale (+ 135 % entre 1983 et 1989) ; le rythme d'évolution de cette charge a, toutefois, tendance à diminuer (+ 6,4 % en 1989 par rapport à 1988, contre + 27 % en 1987 par rapport à 1986).

- L'impôt le plus coûteux pour l'Etat est la taxe professionnelle. La répartition de la charge occasionnée par cet impôt s'est, en 1987, 1988 et 1989 établie comme suit :

**Les modalités de compensation des allègements  
de taxe professionnelle**

(en milliards de francs)

	1987	1988	1989
<b>Dégrèvements</b>			
. plafonnement / V.A. A.J	2,940	2,881	3,250
. allègements transitoire	1,255	0,939	0,750
. autres dégrèvements	4,568	4,261	4,700
<b>Compensations</b>			
. allègement de 16 %	15,376	15,747	16,865
. lissage des bases	-	3,703	3,775
. réduction des bases	1,016	-	-
<b>Total</b>	<b>25,155</b>	<b>27,531</b>	<b>29,340</b>

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

Le coût du plafonnement par rapport à la valeur ajoutée devrait toutefois augmenter l'an prochain, puisque ce plafonnement a été abaissé à 4 % de la valeur ajoutée.

En 1990, la charge des dégrèvements accordés en matière de taxe d'habitation devrait également progresser fortement du fait de l'article 4 du projet de loi de finances.

Ce point conduit votre rapporteur à exposer brièvement les réformes de la fiscalité locale actuellement en gestation.

**B. LA FISCALITE LOCALE DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1990**

• Dans sa version primitive, le projet de loi de finances pour 1990 ne comportait que deux articles traitant de la fiscalité locales ; il s'agissait de l'article 4, tendant à élargir les dégrèvements dont bénéficient, en matière de taxe d'habitation, les contribuables faiblement imposés à l'impôt sur le revenu et à plafonner cette taxe à 4 % du revenu et de l'article 58 fixant, comme il est de tradition, les

coefficients de majoration forfaitaire et le coefficient déflateur pour les impositions locales de 1990 et de 1991.

Les dispositions afférentes à la fiscalité locale figurent, d'ordinaire, en seconde partie de la loi de finances, parce qu'elles n'affectent pas l'équilibre des dépenses et des ressources du budget général. L'article 4, toutefois, a été inscrit en première partie, dans la mesure où il impliquait à la fois une augmentation des dégrèvements pris en charge par l'État et la création à son profit d'une recette nouvelle (compensant le plafonnement de la taxe d'habitation à 4 % du revenu). L'insertion de l'article 4 bis, abaissant à 4 % le plafonnement de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée a répondu à un motif similaire (augmentation du coût des dégrèvements financés par l'État).

- L'Assemblée nationale a, lors de l'examen de la seconde partie, inséré quatorze articles additionnels nouveaux, issus pour la plupart, d'amendements présentés par M. Edmond Hervé, président de la mission d'information sur la fiscalité locale constituée par la Commission des Finances ou par M. Alain Richard, rapporteur général de celle-ci. Ces amendements ont été débattus jusque tard dans la nuit le 16 novembre 1989.

- Parmi les quinze articles relatifs à la fiscalité locale figurant ainsi dans la seconde partie de la loi de finances, l'article 58 n'appelle pas d'observation particulière.

Son incidence sur l'évolution des bases des impôts directs locaux sera la suivante :

	Coefficients				Evolution réelle (2) par rapport à l'année précédente		
	FB	FNB	TP (1)	Déflateur	FB	FNB	TP (1)
<b>1990</b>	1,01	1	1	0,960	+ 2,27 %	+ 1,26 %	+ 1,26 %
<b>1991</b>	1,03	1	1,01	0,955	+ 2,46 %	- 0,05 %	+ 0,3 %

(1) Immeubles uniquement

(2) Evolution plus importante que celle des coefficients pour 1990, due au fait que le déflateur de 1990 est plus élevé que celui de 1989 (0,948)

• L'article 58 ter, en revanche, introduit une disposition tout à fait novatrice, puisqu'il s'agit d'asseoir sur le revenu la part départementale de la taxe d'habitation afférente aux résidences principales.

Cinq autres articles, par ailleurs, prévoient la mise en oeuvre de simulations afférentes à des dispositifs nouveaux de péréquation de la taxe professionnelle.

L'ensemble de ce dispositif, conçu dans l'improvisation, ne semble pas de nature à permettre de résoudre les véritables problèmes de la fiscalité directe locale.

## CHAPITRE TROIS

### L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

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

Globalement, le montant des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1990 au titre de cette action devrait atteindre 4,792 milliards de francs, soit une progression de 6,22 % par rapport au budget voté de 1989 ; à structures budgétaires constantes, toutefois, l'augmentation des crédits n'est que de 5,7 %.

Cette évolution résulte de deux mouvements en sens contraire : les dépenses ordinaires passent de 4,244 milliards de francs à 4,562 milliards et progressent donc de 7,5 % ; les dépenses en capital, en revanche, chutent de 0,242 milliard de francs à 0,229 milliard de francs, soit une réduction apparente de 6,2 %, qui en tenant compte d'une mesure de transfert de 23 millions de francs sur les crédits de fonctionnement, implique en réalité une quasi stagnation.

Indépendamment de cette mesure d'ordre, la progression des crédits de fonctionnement résulte principalement de l'application de la loi du 11 octobre 1985 sur la prise en charge des frais de fonctionnement des préfectures (la dotation générale de décentralisation étant minorée à due concurrence, ce qui explique -en partie seulement- la faible progression des crédits destinés aux collectivités locales dans le projet de budget).

Sous réserve de ces observations générales, votre rapporteur spécial examinera successivement les crédits de la justice administrative, appelés à disparaître progressivement du budget de l'intérieur (I) et les crédits destinés aux préfectures (II).

## **I. LA JUSTICE ADMINISTRATIVE**

• En cohérence avec la réforme du contentieux administratif introduite par la loi du 31 décembre 1987, les crédits afférents à la justice administrative seront, à compter de 1990, transférés en quasi totalité au budget de la justice (action "Conseil d'Etat").

Le Conseil d'Etat sera, à l'avenir en effet compétent pour la gestion du corps, désormais commun, des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Il s'ensuit logiquement que le ministère de l'intérieur perd sa compétence historique en la matière au profit du ministère de la justice qui se trouve ainsi en charge de la gestion de l'ensemble des juridictions administratives.

• Les crédits transférés au ministère de la justice se montent à 147,1 millions de francs, une mesure nouvelle négative figurant corrélativement au budget de l'intérieur.

Ce montant intègre d'une part les rémunérations afférentes aux 481 emplois existants (soit : 13 emplois administratifs et 468 emplois de conseillers) et, d'autre part, les crédits correspondant à :

- la création, à compter du 1er juillet 1990, de 23 emplois de conseillers pour achever la constitution des cours administratives d'appel (mesure nouvelle de 4,1 millions de francs),

- la création de 30 emplois de conseillers destinés à renforcer les moyens des tribunaux administratifs (mesure nouvelle de 6,5 millions de francs).

• Certains crédits sont maintenus au budget de l'intérieur, conformément à la loi du 31 décembre 1987.

En vertu de l'article 57 de cette loi, le ministère de l'intérieur continuera en effet à assumer la charge des dépenses de personnel des greffes et des dépenses de matériel, de loyer et



d'équipement des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Deux séries de mesures nouvelles figurent, au titre de ces actions, au projet de budget.

En premier lieu, l'exercice du droit d'option des personnels des greffes provoque divers mouvements de crédits de faible importance ; 39 créations nettes d'emplois nouveaux du cadre national des préfectures sont en outre prévues pour renforcer les greffes (à compter du 1er octobre 1990).

En second lieu, le financement d'études relatives au relogement du tribunal administratif de Caen et de la réalisation d'une deuxième tranche de travaux pour l'aménagement du tribunal de Bordeaux se traduit par un crédit de 2 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement.

. Votre rapporteur spécial, tout en se félicitant de la mise en oeuvre du transfert de la gestion des personnels de la justice administrative au ministère de la justice qui répond à un souci de logique (et à un mouvement historique qu'avait déjà amorcé, en 1953, la transformation des "conseils de préfecture" en tribunaux administratifs), s'interroge sur l'opportunité du maintien de ces crédits divers au budget de l'intérieur. Un regroupement d'ensemble serait probablement préférable.

## **II. LES DEPENSES DE PREFECTURE**

### **A. L'OBJECTIF DE MODERNISATION DES PREFECTURES**

- Sur le fondement d'une circulaire du ministère de l'intérieur, en date du 13 décembre 1988, a été lancé un plan quinquennal de modernisation des préfectures.

- Les mesures budgétaires qui traduisent la mise en oeuvre de ce plan ne semblent pas, toutefois, à la mesure des ambitions affichées.

Tout d'abord, l'évolution des effectifs des personnels des préfectures procède, presque essentiellement, de l'exercice du droit d'option ouvert à la suite du partage des services en application des lois de décentralisation. On peut relever que "ce mécanisme a pour inconvénient de figer progressivement la répartition des personnels dans l'ensemble des préfectures, contrariant ainsi les efforts de redéploiement", selon une réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial.

En second lieu, l'enveloppe affectée au "fonds de modernisation" n'est dotée que de 26 millions de francs, destinés à aider les projets de "20 préfectures pilotes". Ce chiffre, il convient de le noter, est inférieur au montant des crédits annulés (sur, il est vrai, un chapitre d'équipement) par l'arrêté d'annulation de crédits du 8 septembre 1989 (30 millions de francs).

## B. LES DEPENSES DE PERSONNEL

### 1. Le mécanisme du droit d'option et son incidence

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

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

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

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

- 2.142 créations et 280 suppressions d'emplois au titre du droit d'option (coût net : 158 millions de francs),
- 101 créations et 80 suppressions d'emplois au titre des vacances prévisibles (se traduisant, au total, par une économie nette, de très faible ampleur),
- des ajustements et régularisations complexes, impliquant diverses mesures nouvelles, tant positives que négatives.

• Au total, la loi du 11 octobre 1985 aura entraîné la création nette de 7.050 emplois du cadre national des préfectures entre 1987 et 1990.

## 2. L'évolution de la structure des effectifs

Depuis 1982, année pour laquelle on dénombrait 17.670 fonctionnaires titulaires dans les services de préfectures, l'effectif a augmenté de 32,5 %, pour s'établir à 23.426 personnes en 1990, l'effectif réel connaissant une évolution comparable.

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

### Personnels titulaires de préfecture

#### Evolution des effectifs budgétaires

Statut	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Catégorie A	3 853	4 053	4 053	3 912	3 762	3 575	3 457	3 355
Catégorie B	3 921	4 221	4 237	4 177	4 043	3 796	3 764	3 753
Catégorie C	8 957	8 957	8 795	8 742	9 372	10 091	11 022	12 368
Catégorie D	1 015	1 015	951	1 102	2 033	2 561	3 319	3 432
Corps des ouvriers professionnels	-	-	-	-	42	180	365	518
Total titulaires	17 746	18 246	18 036	17 933	19 252	20 203	21 927	23 426

Il en ressort une dégradation régulière des taux d'encadrement, caractérisée par une diminution sensible, tant en valeur absolue qu'en valeur relative des fonctionnaires de catégorie A et B.

Lors de son audition par votre Commission des Finances, M. le ministre de l'intérieur s'est déclaré préoccupé par une telle évolution ; on peut s'étonner, dans ces conditions, que le projet de budget n'apporte pas de solution à ce problème.

### **3. Les réformes statutaires**

Trois orientations semblent guider l'action du Gouvernement vis-à-vis de l'administration des préfectures : la refonte de la politique indemnitaire, la mise en oeuvre d'un plan triennal de formation des personnels, la réorganisation de l'administration préfectorale.

- Pour la réalisation du premier objectif, une mesure nouvelle de 10 millions de francs devrait permettre d'alimenter les "budgets globaux indemnitaires" créés au sein de chaque préfecture.

- Au titre du second objectif, on peut relever que les crédits de formation progressent de 15 millions de francs, soit une augmentation de 64 %. Ces crédits pourraient être complétés par des prélèvements sur les dotations de fonctionnement courant des préfectures.

- La réorganisation préfectorale, enfin, qui devrait être mise en oeuvre par un projet de loi sur "l'administration de la République", soumis au Parlement au printemps prochain.

Ce projet de loi devrait, à la fois, renforcer la déconcentration, qui deviendrait la règle, les administrations centrales conservant un droit d'évocation et une compétence d'attribution et affermir l'autorité des préfets de région sur les préfets de département.

Dans l'immédiat, 17 postes de sous-préfet sont aujourd'hui vacants ; l'ouverture de ce corps aux administrateurs territoriaux pourrait être de nature à combler ces vacances et à faciliter les contacts entre l'administration préfectorale et les administrations locales. Cette réforme, il convient de le rappeler, va directement à l'encontre de l'objectif affiché par M. le ministre de l'intérieur lors de son audition par votre Commission des Finances à l'automne 1988 : cet objectif était alors le renforcement du recrutement par la voie de l'École nationale d'administration.

### C. LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'EQUIPEMENT DES PREFECTURES

• **Les crédits de fonctionnement** des préfetures et sous-préfetures s'accroissent faiblement, du fait de deux mesures nouvelles : d'une part, les crédits destinés à l'informatique sont majorés de 27 millions de francs (soit d'un tiers), d'autre part, les crédits alloués au fonctionnement courant et à l'entretien, imputés sur le chapitre 37.10, bénéficieraient d'une augmentation de 26 millions de francs permettant "la modernisation de l'accueil et des conditions de travail dans les préfetures et sous-préfetures". Au total, les crédits du chapitre 37.10 atteindraient 1,481 milliard de francs en 1990, soit une progression de 1,5 %.

Pour la première année de mise en oeuvre du plan de modernisation des préfetures, ces crédits devraient donc régresser en francs constants.

Cette évolution n'est pas, en elle-même, condamnable, votre Commission des Finances souhaitant que le redéploiement des crédits soit la règle et leur augmentation l'exception. Elle semble néanmoins malaisément compatible avec l'importance des objectifs de modernisation affichés.

• **Les crédits d'équipement**, ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, connaissent pour leur part une évolution négative à concurrence de 6,2 %, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement ; à structures constantes, toutefois, l'évolution est positive à hauteur de 3,3 %.

Ces crédits devraient permettre, selon le ministère de l'intérieur, le financement de trente opérations lourdes.

**AUDITION DU MINISTRE DE L'INTERIEUR  
ET DU SECRETAIRE D'ETAT  
CHARGE DES COLLECTIVITES LOCALES  
ET  
EXAMEN EN COMMISSION**

Réunie sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, puis de M. Paul Girod, vice-président, la commission a, en premier lieu, procédé à l'audition de M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur, et de M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat aux collectivités locales, sur le projet de budget de leur département ministériel pour 1990.

Après avoir évoqué la création de l'institut des hautes études de sécurité intérieure et insisté sur l'importance de l'effort consenti pour moderniser la police, M. Pierre Joxe a axé son intervention sur trois thèmes : le plan de modernisation des préfectures, la réforme de l'administration territoriale et la sécurité civile.

Sur le premier thème, il a décrit la situation préoccupante des préfectures caractérisée par une stagnation des effectifs et une diminution du taux d'encadrement. A cet égard, le ministre a indiqué que le projet de budget constitue "l'amorce" d'un plan quinquennal de modernisation des préfectures afin de faire de ces services "le pivot de la rénovation du service public" et "l'instrument de la déconcentration". -

M. Pierre Joxe a, par ailleurs, rappelé que la règle de réduction des effectifs de 1,5 % n'avait pas été appliquée aux personnels des préfectures et précisé qu'il avait, d'ores et déjà, mis en oeuvre un plan de formation des personnels, un plan social et un schéma directeur d'équipement informatique des préfectures. Abordant le thème de la réforme de l'administration territoriale, le ministre a indiqué que ses propositions d'action poursuivaient un double objectif : rendre la démocratie locale plus effective et renforcer la déconcentration de l'action de l'Etat.

Sur le premier point, il a annoncé la constitution d'un groupe de travail sur le statut de l'élu local, présidé par M. Marcel

Debarge, afin d'aboutir à la rédaction d'un projet de loi qui serait soumis au Parlement à la prochaine session de printemps. **M. Pierre Joxe** a, en outre, indiqué que d'autres questions comme le regroupement des élections locales et l'amélioration de la représentativité des Conseils généraux faisaient l'objet d'une concertation avec les associations d'élus locaux.

S'agissant de la déconcentration, il a envisagé d'inverser le système actuel et de donner aux services extérieurs de l'Etat une compétence de droit commun tout en réservant un droit d'évocation à l'administration centrale. Le ministre a, par ailleurs, proposé de conférer aux préfets de région un pouvoir hiérarchique sur les préfets départementaux, dans les domaines relevant de la compétence des Conseils régionaux. Il a, en outre, souligné la nécessité de modifier la carte des arrondissements afin de parvenir à un meilleur équilibre des sous-préfectures.

Enfin, le ministre a fait valoir que l'absence d'élections nationales pendant les trois années à venir devrait être mise à profit pour étudier sereinement tous ces problèmes.

S'agissant de la défense civile, **M. Pierre Joxe**, a regretté le retard pris par la France en ce domaine et souligné "le dénuement" des services de secours dans l'hypothèse d'une catastrophe de grande ampleur.

Il a, par ailleurs, indiqué que des crédits supplémentaires seraient inscrits dans le collectif de fin d'année pour permettre le renouvellement et l'extension de la flotte aérienne de lutte contre les incendies de forêt.

Le ministre a enfin traité du programme pluriannuel de renforcement des moyens affectés à la brigade de sapeurs pompiers de Paris et notamment de la création de 34 postes d'officiers et de 340 postes de sous-officiers.

**M. Jean-Michel Baylet**, secrétaire d'Etat aux collectivités locales, a d'abord présenté les dispositions du projet de loi de finances relatives à la modification de l'indexation de la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.).

Il a ensuite fait valoir que les collectivités locales étaient confrontées à un double défi : la nécessité de participer davantage au développement économique et social de la Nation et les conséquences de l'ouverture, en 1993, du grand marché unique européen. A cet égard, le secrétaire d'Etat a souligné la nécessité de définir un cadre légal pour organiser l'action économique des collectivités locales. **M. Jean-Michel Baylet** a ensuite évoqué les projets du Gouvernement dans le domaine de la coopération intercommunale et

notamment la nouvelle formule de la "communauté de communes rurales", qui permettrait une délocalisation de la taxe professionnelle, avant d'indiquer qu'un projet de loi serait soumis au Parlement au printemps prochain.

Il a, par ailleurs, précisé que les travaux du groupe de réflexion sur le statut de l'élu local porteraient sur la formation, les conditions d'exercice du mandat, la retraite et les indemnités.

En réponse à **M. Paul Girod**, qui avait relevé un décalage entre le caractère ambitieux des objectifs poursuivis par le ministre de l'intérieur et la progression modérée des crédits de son département ministériel, **M. Pierre Joxe** a souligné les avantages d'une programmation pluriannuelle des actions gouvernementales.

Il a insisté sur la nécessité d'un redéploiement des forces de police et de gendarmerie sur le territoire. Le ministre a également indiqué que des crédits figureraient dans le collectif pour permettre la création d'une unité d'instruction supplémentaire, spécialisée en matière de sécurité nucléaire et chimique.

En réponse à **M. Bernard Laurent**, rapporteur pour avis de la commission des lois, le ministre a envisagé la possibilité d'adjoindre aux préfets en poste dans les régions les plus importantes, un préfet délégué traitant des affaires du département chef-lieu.

Interrogé par **M. René Ballayer** sur la date de dépôt du texte destiné à améliorer la représentativité des conseils généraux, le ministre a exprimé le souhait que ce projet soit examiné par le Parlement avant 1991.

Enfin, en réponse à **MM. Paul Loridant et Robert Vizet**, le ministre a confirmé que les élections régionales auraient lieu en 1992, conformément à la loi.

Par ailleurs, **M. Paul Loridant** a constaté que l'absence de revalorisation de la situation des infirmières municipales était préjudiciable au bon fonctionnement des services de santé des communes. S'agissant de la gestion de la trésorerie des collectivités locales, il a regretté le manque de liberté dont elles disposent à cet égard.

**M. Jacques Oudin**, évoquant les aides au regroupement communal, a déploré que les districts ne perçoivent pas de dotation globale de fonctionnement au titre de la première année de leur activité.

S'agissant des possibilités ouvertes par la loi du 5 janvier 1988 d'instituer une taxe de séjour dans certaines communes,



notamment rurales, **M. Jacques Chaumont** s'est interrogé sur le retard constaté dans l'application de ces dispositions.

**M. Robert Vizet** a regretté le projet de modification du mode de calcul de l'indexation de la dotation globale de fonctionnement. A propos de la taxe d'habitation, il s'est interrogé sur le nombre de contribuables qui pourront bénéficier du plafonnement à 4 % de leur revenu imposable inscrit dans le projet de loi de finance pour 1990.

**M. Henri Collard** a évoqué la suppression de la participation des communes aux dépenses de fonctionnement et, éventuellement, d'investissement des collèges.

De même, **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, s'est enquis des conséquences de l'éventuelle réforme de la dotation globale de fonctionnement sur la dotation globale d'équipement.

Répondant à son tour aux différents intervenants, **M. Jean-Michel Baylet** a précisé, en ce qui concerne le mode de calcul de la D.G.F., les raisons qui ont motivé le projet de modification proposé par le Gouvernement. Il a, en outre, rappelé que celui-ci restait ouvert à des propositions en la matière.

Abordant la coopération intercommunale, le secrétaire d'Etat a indiqué qu'un projet de loi serait déposé à ce sujet lors de la prochaine session parlementaire. Il s'est également déclaré défavorable à la fiscalisation des SIVOM, car ceux-ci n'ont pas - par nature - de compétence obligatoire, alors que les communautés de communes auront obligatoirement la maîtrise du développement économique et de l'urbanisme et, donc, la possibilité de percevoir une fiscalité directe. Quoi qu'il en soit, le régime de ces communautés fera l'objet d'une large concertation et, en tout état de cause, d'un examen au Parlement.

S'agissant de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (C.N.R.A.C.L.), **M. Jean-Michel Baylet** a souligné qu'aucune surcompensation n'était aujourd'hui envisagée. De même, il n'y a pas lieu de prévoir de financement exceptionnel en matière de collèges. Par ailleurs, il a considéré que, globalement, l'accroissement des dépenses d'aide sociale des départements avait été compensé par des économies de même ampleur.

A propos de la D.G.E., il a déploré l'accumulation de reports dans l'exécution des opérations.

Le secrétaire d'Etat a ensuite expliqué qu'en ce qui concerne la fonction publique territoriale, il convenait d'adopter une démarche pragmatique et d'éviter toute transformation d'ensemble.

**M. Jean-Michel Baylet** a expliqué, s'agissant de la taxe de séjour, que le texte réglementaire d'application des dispositions de la loi du 5 janvier 1988 serait publié prochainement.

Enfin, à propos des districts, il a indiqué qu'il préparait un projet de loi visant à les doter d'une D.G.F. dès l'année de leur création.

Le secrétaire d'Etat a conclu ses réponses en précisant qu'un projet de loi était en préparation permettant de régler le problème de la participation des communes au financement des collèges et qu'il était souhaitable que ce texte soit examiné par le Parlement au cours de la présente session.

\*

\* \*

La commission a ensuite procédé, sur le rapport de **M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial**, à l'examen des crédits pour 1990 du ministère de l'intérieur (administration territoriale et décentralisation).

**M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial**, a en premier lieu, présenté les principales conclusions de son rapport.

A l'issue de l'exposé du rapporteur spécial, **M. Jacques Oudin** a indiqué qu'il ne voterait pas le projet de budget en raison, notamment, du désengagement de l'Etat en matière de voirie nationale.

La commission a alors décidé de laisser le projet de budget de l'intérieur (administration territoriale et décentralisation) pour 1990 à l'appréciation du Sénat.

**Réunie le 9 novembre 1989, sous la présidence de M. Paul Girod, vice-président, la Commission des Finances a procédé à l'examen des crédits pour 1990 du budget de l'Intérieur (administration territoriale et décentralisation).**

**La Commission a décidé de laisser ces crédits à l'appréciation du Sénat.**