

N° 79

— — —  
**SÉNAT**

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994

**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 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.*

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur

*Rapporteur général*

TOME III

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

ANNEXE N° 28

**INTÉRIEUR ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**  
I - INTÉRIEUR :

• Administration territoriale, collectivités locales et décentralisation

*Rapporteur spécial* : M. Jacques MOSSION

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Paul Citrod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrin, François Trucy, Robert Viret, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bérge-Lavigne, MM. Maurice Bism, Camille Cabana, Ernest Cattigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henry Goetschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Lœue, Paul Lorient, Roland du Luart, Philippe Marini, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Jacques Mosson, René Régnault, Michel Sargent, Jacques Soudille, Henri Torre, René Trépoët, Jacques Valade

Voir les numéros

Assemblée nationale (107<sup>me</sup> légis.) : 1530, 1540 à 1505 et T. A. 282

Sénat : 78 (1994-1995)

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS .....	5
<b>PREMIERE PARTIE</b>	
<b>LES RELATIONS FINANCIERES ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES</b>	11
<b>I - LES CONCOURS FINANCIERS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES .....</b>	<b>13</b>
<b>A. LES CONCOURS SPECIFIQUES .....</b>	<b>15</b>
<b>B. LES DOTATIONS DE FONCTIONNEMENT .....</b>	<b>14</b>
1. La dotation globale de fonctionnement .....	15
2. La dotation spéciale pour le logement des instituteurs .....	16
3. La subvention de l'Etat au Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle .....	16
4. La dotation "élu local" .....	17
<b>C. LES DOTATIONS D'EQUIPEMENT .....</b>	<b>17</b>
1. Le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) .....	17
2. La dotation globale d'équipement .....	19
3. Le produit des amendes de police .....	19

	<u>Pages</u>
<b>II - LE FINANCEMENT DES TRANSFERTS DE COMPETENCES .</b>	20
<b>A. LA DOTATION GLOBALE DE DECENTRALISATION (DGD) . . . . .</b>	20
1. L'évolution de la DGD en 1995 . . . . .	20
2. La répartition de la DGD en 1994 et 1995 . . . . .	21
<b>B. LA DOTATION REGIONALE D'EQUIPEMENT SCOLAIRE (DRES) ET LA DOTATION DEPARTEMENTALE D'EQUIPEMENT DES COLLEGES (DDEC) . . . . .</b>	24
<b>C. LA FISCALITE TRANSFEREE . . . . .</b>	25
<b>III - LES COMPENSATIONS AU TITRE DES ALLEGEMENTS D'IMPOTS LOCAUX . . . . .</b>	27
<b>A. LA DOTATION DE COMPENSATION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE . . . . .</b>	27
<b>B. LA CONTREPARTIE DE L'EXONERATION DE LA TAXE FONCIERE SUR LES PROPRIETES BATIES ET NON BATIES . . . . .</b>	29
<b>C. LES DEGREVEMENTS D'IMPOTS LOCAUX . . . . .</b>	29
<b>D. LA COMPENSATION DES EXONERATIONS DE TAXE D'HABITATION ET DE TAXE FONCIERE SUR LES PROPRIETES BATIES ET NON BATIES . . . . .</b>	30
<b>DEUXIEME PARTIE</b>	
<b>LES BUDGETS LOCAUX ET LA FISCALITE LOCALE . . . . .</b>	31
<b>I - EVOLUTION ET STRUCTURES DES BUDGETS LOCAUX . . . . .</b>	31
<b>A. LES GRANDES TENDANCES OBSERVABLES EN 1994 SELON LE CREDIT LOCAL DE FRANCE . . . . .</b>	32
1. Des conditions de formation de l'épargne moins favorables . . . . .	33
2. Un important besoin de financement . . . . .	37

	<u>Pages</u>
<b>B. L'EVOLUTION COMPAREE DES BUDGETS LOCAUX</b>	<b>39</b>
1. Les budgets primitifs des communes	40
2. Les budgets primitifs départementaux	41
3. Les budgets primitifs régionaux	44
<b>C. UN RECOURS ACCRU A L'EMPRUNT</b>	<b>48</b>
<b>II - LA FISCALITE LOCALE</b>	<b>49</b>
<b>A. L'APPROCHE DU CONTRIBUABLE</b>	<b>50</b>
<b>B. LE POINT DE VUE DES COLLECTIVITES LOCALES</b>	<b>53</b>
<b>C. LE COUT DES COMPENSATIONS D'ALLEGEMENTS D'IMPOTS LOCAUX</b>	<b>55</b>
<b>TROISIEME PARTIE</b>	
<b>LES CREDITS DU BUDGET DE L'INTERIEUR RELATIFS A L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET AUX COLLECTIVITES LOCALES</b>	
<b>I - PRESENTATION GENERALE</b>	<b>59</b>
<b>II - LES DIFFERENTES ACTIONS</b>	<b>60</b>
<b>A. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE</b>	<b>61</b>
1. Les grands traits du budget de l'administration territoriale	61
2. Les personnels	63
<b>B. LES CULTES D'ALSACE ET DE LORRAINE</b>	<b>66</b>
<b>C. LES COLLECTIVITES LOCALES</b>	<b>66</b>
<b>MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE EN DEUXIEME DELIBERATION</b>	<b>69</b>

## PRINCIPALES OBSERVATIONS

### Première observation

#### **Un projet de budget pour 1995 en apparence nettement plus favorable aux collectivités locales que la loi de finances pour 1994**

Ainsi, la requête pressante de nombreux élus locaux, et notamment du président Christian Poncelet, adressée au gouvernement afin qu'il cesse de modifier, au détour des lois de finances, les modes d'alimentation des budgets locaux pourrait-elle avoir été entendue. L'impact du prélèvement opéré par l'Etat sur la compensation versée aux collectivités locales au titre de l'abattement de 16 % des bases de taxe professionnelle (*article 11 du projet de loi de finances pour 1995*) devrait en principe être fortement atténué l'année prochaine par l'évolution très favorable des recettes fiscales nettes de l'Etat (+ 6,7 %) sur laquelle est indexée la dotation de compensation de la taxe professionnelle. Notre Haute Assemblée a, en outre, décidé, au terme du débat sur la première partie, de contraindre le gouvernement à adresser au Parlement, avant le 2 octobre prochain, un bilan de l'application de ce dispositif afin qu'un débat s'instaure sur sa reconduction pour les années ultérieures.

Quant à l'article 49 du projet de loi de finances qui prévoyait de mettre à la charge des départements, à compter de 1995, 25 % des dépenses d'allocation du revenu minimum d'insertion (RMI), l'Assemblée nationale lui a substitué *"la mise en oeuvre d'évaluations expérimentales dans quelques départements pour mettre à jour localement, et de manière très pragmatique, les difficultés de fonctionnement du dispositif actuel dans les trois volets : allocations, insertion et protection sociale"*.

L'examen attentif des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales en 1995 n'engendre pas moins quatre motifs d'insatisfaction :

- Tout d'abord, les concours actifs de l'Etat aux collectivités locales, c'est-à-dire hors remboursements imputés sur le fonds de compensation pour la TVA et hors compensation des exonérations et dégrèvements législatifs, ne progressent que de 0,9 % en valeur et continuent donc de se contracter en volume. Ils demeurent ainsi, bien que de manière moins évidente, une importante variable d'ajustement du budget de l'Etat.

- Par ailleurs, le ministre du budget, M. Nicolas Sarkozy, a explicitement reconnu, devant le comité des finances locales du 20 septembre dernier puis à nouveau devant notre commission, que la conjonction d'une faible progression de la dotation globale de fonctionnement en 1995 (+ 1,7 %), d'une hausse sans doute encore assez sensible de la dotation des groupements de communes ainsi que l'éligibilité de toutes les communes de moins de 10.000 habitants à la dotation de solidarité rurale pourraient entraîner, en 1995, la contraction de l'enveloppe de DGF des communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine ou de la dotation de solidarité rurale.

Le Gouvernement évaluera, au vu des résultats de la répartition de la dotation globale de fonctionnement, au mois de janvier prochain, le montant de la majoration qui serait nécessaire à une progression satisfaisante de l'enveloppe des communes allocataires de la DSU ou de la DSR dans la mesure bien sûr où ces collectivités resteraient éligibles à ces dotations. La somme ainsi fixée serait ouverte ultérieurement, en collectif budgétaire, et serait prélevée par anticipation sur la dotation globale de fonctionnement de 1996.

Cette solution, qui n'est pas satisfaisante, illustre l'irréalisme du Gouvernement qui avait refusé de réindexer la DGF sur l'évolution du produit intérieur brut dès 1995 comme votre Commission le réclamait l'an passé.

- Ensuite, les collectivités locales devront assumer seules l'impopularité de deux dispositions qui n'ont pas d'effet direct sur leurs ressources mais affectent le contribuable local : d'une part, le relèvement du plafonnement des cotisations de taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée pour les entreprises dont le chiffre d'affaires excède 140 millions de francs ainsi que la limitation à 500 millions de francs du gain retiré de ce plafonnement par les entreprises (*article 9 du projet de loi de finances*) ; d'autre part, la reconduction de la majoration de 0,4 point de la taxe pour frais d'assiette et de recouvrement des impôts directs locaux (*article 10 du projet de loi de finances*).

- Enfin, et surtout, le décret du 16 août 1994 a pérennisé le taux de 38 % appliqué à la surcompensation que la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales acquitte au bénéfice des régimes spéciaux d'assurance vieillesse déficitaires.

Compte tenu de la situation prévisible des réserves et de la trésorerie de la CNRACL, le maintien à 38 % du taux de la surcompensation se traduira par un relèvement des cotisations patronales de cinq points, à compter du 1er janvier 1995.

Pour l'ensemble des collectivités locales et des établissements publics de santé, un relèvement d'un point de la cotisation versée à la CNRACL, au titre de la part patronale, représente une dépense supplémentaire de 1,7 milliard de francs. Une hausse de cinq points se traduira donc par un prélèvement global de 8,5 milliards de francs, soit une ponction de 4,5 milliards de francs sur les finances locales et de 4 milliards de francs sur les hôpitaux publics.

Toute juste le ministère du budget a-t-il consenti à repousser au mois de janvier 1995 le versement de surcompensation que le CNRACL aurait dû acquitter en décembre 1994 ce qui l'aurait contrainte à imputer sur l'exercice en cours une partie de l'augmentation prévue.

### **Deuxième observation**

#### **Un objectif de clarification des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales qui garde dans ce contexte toute sa pertinence**

Comme il l'a lui-même reconnu, le groupe de travail présidé par M. François Delafosse concernant les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales n'est qu'imparfaitement parvenu à établir une photographie des flux financiers existant entre l'Etat et les collectivités locales. S'il est relativement facile d'identifier de manière exhaustive les flux allant du budget de l'Etat vers les collectivités locales, il l'est moins de repérer l'ensemble des flux qui vont des collectivités locales vers l'Etat.

Votre rapporteur accueille donc avec faveur la volonté manifestée par le gouvernement de "réactiver" la commission consultative sur l'évaluation des charges résultant des transferts de compétences. Ses membres viennent ainsi d'être nommés par un arrêté en date du 19 octobre dernier.

Cette avancée est d'autant plus prometteuse dans le contexte nouveau créé par deux articles additionnels insérés en première lecture au Sénat dans le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et qui prévoient :

• le premier (*article 23 bis A*), que sont réalisés chaque année des constats financiers sur la participation des collectivités locales à des opérations relevant de la compétence de l'Etat et sur les concours de l'Etat à des programmes intéressant les collectivités locales ; l'ensemble de ces constats sera adressé à la commission consultative qui en présentera la synthèse dans un rapport au Parlement ;

• le second (*article 23 bis B*), que la commission consultative établira dans les six mois de la publication de la loi d'orientation un bilan des charges transférées de l'Etat aux collectivités locales, que ces charges soient compensées ou non ; le bilan devra être actualisé chaque année.

La clarification unanimement réclamée des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales devrait également être étayée par deux autres dispositifs additionnels adoptés par le Sénat lors de la discussion du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire :

- la présentation, dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances de l'année, d'un rapport sur la situation financière des collectivités locales élaboré par un observatoire créé au sein du comité des finances locales. Cet observatoire des finances locales réalisera également des études sur les facteurs d'évolution de la dépense locale (*article 23 bis D*).

- l'exclusion très claire du champ de la péréquation financière entre les collectivités locales des dotations que l'Etat verse aux collectivités locales au titre de remboursements (FCTVA) ou de compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs (*article 20*).

### Troisième observation

#### Un budget épargné cependant par les remarques précédentes

Sur un budget total de 77,2 milliards de francs, les dépenses du ministère de l'intérieur spécifiquement consacrées à l'administration territoriale et aux collectivités locales atteignent, en 1995, 33,8 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, en hausse de 1,4 % en valeur par rapport à la loi de finances initiale pour 1994. Compte tenu de l'évolution des prix prévue pour 1995 (+ 1,7 % hors tabac), cet ensemble subirait une très légère contraction en volume (- 0,3 %) au cours du prochain exercice. On peut ainsi parler d'une quasi-stabilité de la ressource.

En fait, l'essentiel des crédits rassemblés sous le vocable de "crédits de l'administration territoriale et des collectivités locales" se répartit en trois ensembles principaux dont l'évolution est largement prédéterminée :

- Les crédits de fonctionnement et d'équipement des préfectures dont la plus large part correspond à des dépenses de personnel.

- La dotation globale de décentralisation, indexée en principe sur le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement, c'est-à-dire + 1,7 %.

- La dotation globale d'équipement et les deux dotations, régionale et départementale, d'équipement scolaire qui sont, elles, indexées sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques dont le taux prévisionnel d'évolution est fixé à + 3,3 % pour 1995.

La stagnation en volume évoquée plus haut n'est pas liée à l'évolution de ces grosses masses mais à la forte diminution de deux enveloppes plus modestes :

- la première de ces contractions est très largement optique : il s'agit du "dégonflement" du chapitre 67-51 du budget de l'intérieur (*"Subventions pour travaux divers d'intérêt local"*) qui a vocation à être abondé au terme de chaque discussion budgétaire ;

- La seconde contraction a trait à la contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties qui ne s'élève plus qu'à 1,3 milliard en 1994 (chiffres révisés) et en 1995, alors que le projet de loi de finances pour 1994 prévoyait encore 1,5 milliard de francs à ce titre. La suppression, totale à partir de 1994, de la compensation versée par l'Etat au titre de l'exonération de deux ans des constructions neuves (article 129 de la loi de finances pour 1992) a engendré pour l'Etat, sur le présent exercice, un gain en effet supérieur à celui qui était attendu, la marge supplémentaire acquise étant évaluée à environ 200 millions de francs.

Cette masse budgétaire n'appelle aucun commentaire particulier. Son évolution relève, on le répète, de mécanismes d'indexation mis en place en d'autres lieux et à d'autres époques.

La Commission des finances a donc décidé de donner un avis favorable à son adoption.

## PREMIERE PARTIE

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

Initialement fixés à 252,7 milliards de francs (dépenses ordinaires et autorisations de programme), les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales devraient atteindre 262,4 milliards de francs en 1994 alors que le Gouvernement souhaitait une stabilisation en valeur de cette masse au niveau atteint en 1993.

Le "dérapiage" finalement constaté n'est pas dû à la mansuétude de l'Etat qui aurait éprouvé des remords après avoir affiché sa fermeté. Il résulte de la sous-évaluation du montant de certaines compensations dues aux collectivités locales :

- L'enveloppe "*formation professionnelle*" de la dotation globale de décentralisation a dû être portée de 2.990 millions de francs à 3.818 millions de francs au titre du transfert aux régions, à compter du 1er juillet 1994, des compétences en matière de formation qualifiante des jeunes de moins de 26 ans (*articles 49 et 50 de la loi quinquennale pour l'emploi du 20 décembre 1993*).

- Surtout, les compensations de dégrèvements législatifs, qui incluent notamment le coût du plafonnement de cotisation de taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée, avaient été évaluées à 24,2 milliards de francs alors que leur montant devrait atteindre, cette année, près de 31 milliards de francs.

L'évolution particulière de ces deux ensembles ne remet donc pas en cause le constat général d'une contraction en volume des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales en 1994.

Le tableau ci-après peut laisser penser, à première lecture, que ces concours financiers sont appelés à progresser à nouveau en 1995, de 3,6 % (1), après la stagnation imposée cette année. Ils devraient en effet s'élever, pour le prochain exercice, à 272 milliards de francs, fiscalité transférée incluse, et 232 milliards de francs, hors fiscalité transférée.

*1.4,3 % si l'on s'en tient aux documents diffusés par le ministère du budget qui ne vise que les crédits budgétaires votés pour 1994 alors que le tableau ci-après indique, pour ces crédits budgétaires, les montants effectivement ouverts en cours d'exercice.*

Etat récapitulatif des concours de l'Etat aux collectivités locales

(en millions de francs)

	Budget voté de 1994 (crédits ouverts et montants révisés)	Loi de finances pour 1995 (prévisions)	Evolution (%)
<b>Subventions spécifiques (tous ministères)</b>			
. Fonctionnement .....	4.631	4.651	+ 0,4
. Equipement et Comptes spéciaux du Trésor			
AP .....	6.273	4.232	- 32,5
CP .....	6.142	3.711	- 39,6
<b>Sous-total DO + AP .....</b>	<b>10.904</b>	<b>8.883</b>	<b>- 18,5</b>
DO + CP .....	10.773	8.362	- 22,4
<b>Dotations de fonctionnement</b>			
. Dotation globale de fonctionnement .....	98.144	99.812	+ 1,7
. Dotation spéciale instituteurs .....	3.155	3.024	4,2
. Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	1.296	1.383	+ 6,7
. Dotation élu local .....	250	250	-
<b>Sous-total .....</b>	<b>102.845</b>	<b>104.469</b>	<b>+ 1,6</b>
<b>Dotations d'équipement</b>			
. Fonds de compensation de la TVA .....	21.800	22.800	+ 4,6
. Dotation globale d'équipement .....			
AP .....	5.895	6.089	+ 3,3
CP .....	5.582	5.848	+ 4,8
. Amendes de police .....	1.200	1.300	+ 8,3
<b>Sous-total DO + AP .....</b>	<b>28.895</b>	<b>30.189</b>	<b>+ 4,5</b>
DO + CP .....	28.582	29.948	+ 4,8
<b>Compensation des transferts de compétences</b>			
. Dotation générale de décentralisation .....	13.333 (1)	13.569 (1)	+ 1,8
. DGD formation professionnelle .....	3.818	4.725	+ 23,8
. DGD Corse .....	1.155	1.218	+ 5,5
. Dotation régionale d'équipement scolaire			
AP .....	2.547	3.011	+ 3,3
CP .....	2.835	2.956	+ 4,2
. Dotation départementale d'équipement des collèges			
AP .....	1.458	1.506	+ 3,3
CP .....	1.403	1.462	+ 4,2
. Fiscalité transférée (prévisions) .....	38.020	39.960	+ 5,1
. Corse Loi du 13 mai 1991 (droit de consommation sur les alcools) .....	39	41	+ 5,1
. Reversement de TIPP à la Corse .....	69	73	+ 5,8
<b>Sous-total DO + AP .....</b>	<b>60.839</b>	<b>64.136</b>	<b>+ 5,4</b>
DO + CP .....	60.672	64.003	+ 5,5
<b>Compensation des allègements d'impôts locaux</b>			
. Dotation de compensation de la taxe professionnelle ....	18.304	19.117	+ 4,4
. Contrepartie de l'exonération de taxe foncière (subvention de l'Intérieur) .....	1.303	1.303	-
. Compensation de dégrèvements législatifs .....	30.943	34.461	+ 11,4
. Compensation sur exonération de taxe d'habitation et de taxes foncières (prélèvement sur recettes) .....	8.416	9.396	+ 11,6
<b>Sous-total .....</b>	<b>58.966</b>	<b>64.277</b>	<b>+ 9,0</b>
<b>TOTAL GENERAL DO + AP</b>	<b>262.449</b>	<b>271.954</b>	<b>+ 3,8</b>
<b>DO + CP</b>	<b>261.838</b>	<b>271.059</b>	<b>+ 3,5</b>

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

La majeure partie de cette hausse est toutefois le reflet de l'expansion des remboursements de trop-perçu par l'Etat, des sommes indument exposées par les collectivités locales au titre de la TVA ainsi que des compensations des exonérations et dégrèvements décidés par voie législative. Ces dotations ne sauraient être assimilées à un effort de l'Etat en faveur des collectivités locales puisqu'elles correspondent à des manques à gagner dont la responsabilité n'incombe pas aux collectivités mais à l'Etat lui-même.

Si l'on ne s'en tient qu'aux apports nouveaux, c'est-à-dire aux dotations budgétaires venant en complément des ressources levées localement à l'exclusion des remboursements effectués par l'Etat (FCTVA) et des compensations fiscales qu'il a l'obligation de verser, la progression de son effort à l'égard des collectivités locales n'atteint que 0,9 % (1) et est donc inférieure à celle des dépenses civiles du budget général et au taux prévisionnel d'évolution des prix. La part de cet effort dans le budget tend donc à diminuer.

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

### **A. LES CONCOURS SPECIFIQUES**

Les concours spécifiques, qui avec un montant de 8,9 milliards de francs en moyens d'engagement (2) ne représentent que 3,3 % des concours aux collectivités locales, regroupent concurremment divers crédits d'intervention ministériels non globalisés et les dépenses de certains compte spéciaux du Trésor.

**1. Les subventions de fonctionnement des différents ministères bénéficient d'une reconduction en francs courants avec une progression de 0,4 % seulement en 1995 et atteignent, au total, un peu plus de 4,6 milliards de francs.**

*1. + 2,1 % si la base de comparaison utilisée pour les dotations non globalisées est constituée par les moyens d'engagement votés et non pas les crédits effectivement ouverts.*

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

**2. Les subventions d'équipement subissent en revanche une contraction nette en moyens d'engagement (- 12,8 % de la loi de finances initiale pour 1994 à la loi de finances initiale pour 1995) et s'établissent à environ 3,1 milliards de francs pour le prochain exercice. Cette évolution a deux origines principales :**

- la première est très largement optique : il s'agit du "dégonflement" du chapitre 67-51 du budget de l'intérieur ("*Subventions pour travaux divers d'intérêt local*") qui a vocation à être abondé au terme de chaque discussion budgétaire ;

- la seconde est l'achèvement des "*grandes opérations culturelles dans les régions*" menées par le ministère de la culture, la mise en oeuvre effective de leurs relais, "*les grands projets en régions*", étant repoussée à 1996 et aux exercices suivants.

**3. Les comptes spéciaux du Trésor (Fonds national pour le développement des adductions d'eau, parties du Fonds forestier national, du Fonds national pour le développement du sport et du Fonds national des haras et des activités hippiques) bénéficient de moyens d'engagement en hausse de 12,1 % d'une année sur l'autre (comparaison de loi de finances initiale pour 1994 à loi de finances initiale pour 1995).**

Cette progression est essentiellement imputable au quasi-doublement des subventions aux collectivités locales provenant du Fonds forestier national qui passent, en effet, de 100 millions de francs à 197 millions de francs en autorisations de programme.

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

Les concours globalisés versés par l'Etat au bénéfice des sections de fonctionnement des budgets des collectivités locales représentent, au total, avec 104,5 milliards de francs, 38,4 % de l'ensemble des concours (moyens d'engagement) aux collectivités locales.

## 1. La dotation globale de fonctionnement

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 1994, le gouvernement avait voulu imposer le principe d'une indexation de l'enveloppe de la dotation globale de fonctionnement sur la seule hausse des prix à la consommation hors tabac.

Le Sénat avait toutefois réussi à obtenir un adoucissement partiel de ce dispositif afin de ne pas priver définitivement les collectivités locales des dividendes de la croissance réelle. L'article 52 de la loi de finances pour 1994 dispose ainsi qu'à compter du projet de loi de finances pour 1996, la dotation globale de fonctionnement évoluera, chaque année, en fonction d'un indice associant le taux prévisionnel d'évolution des prix et la moitié de la croissance positive du produit intérieur brut de l'exercice précédent. La DGF 1996 sera, en effet, calculée à partir des prix de 1996 et de la moitié de la croissance constatée du PIB en 1995.

Les DGF de 1994 et 1995 restaient cependant indexés sur l'évolution prévisionnelle des prix pour chacune de ces deux années.

Le montant de la dotation globale de fonctionnement pour 1994 a été fixé à 98.143,5 millions de francs par le premier alinéa de l'article 52 précité de la loi de finances pour 1994.

Le taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages (hors tabac) calculé à partir des estimations figurant dans la projection économique annexée au projet de loi de finances pour 1995 est de + 1,7 %.

Le montant de la DGF pour 1995 est donc de :

$98.143,5 \text{ millions de francs} \times 1,017 = 99.812 \text{ millions de francs.}$

Devant le comité des finances locales du 20 septembre dernier, puis à nouveau, le 20 octobre, devant votre Commission des finances, le ministre du budget, M. Nicolas Sarkozy, a explicitement reconnu que la conjonction d'une faible progression de la DGF en 1995 (+ 1,7 %), d'une hausse sans doute encore assez sensible de la dotation des groupements de communes ainsi que l'éligibilité de toutes les communes de moins de 10.000 habitants à la dotation de solidarité rurale pourraient entraîner, en 1995, la contraction de l'enveloppe de DGF des communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine ou de la dotation de solidarité rurale.

Le gouvernement évaluera, au vu des résultats de la répartition de la dotation globale de fonctionnement au mois de janvier prochain, le montant de la majoration qui serait nécessaire à

une progression satisfaisante de l'enveloppe des communes allocataires de la DSU ou de la DSR dans la mesure bien sûr où ces collectivités resteraient éligibles à ces dotations. La somme ainsi fixée serait ouverte ultérieurement, en collectif budgétaire, et serait prélevée par anticipation sur la dotation globale de fonctionnement de 1996. Le ministre n'a toutefois pas précisé la portée de la notion de "progression satisfaisante".

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

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

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

La dotation spéciale instituteurs doit ainsi revenir de 3 155 millions de francs à 3 024 millions de francs en 1995. Cette baisse résulte, comme celle constatée entre 1993 et 1994, de l'intégration de 12 000 instituteurs dans le corps des professeurs des écoles.

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

La subvention de l'Etat au Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), qui vient s'ajouter aux ressources procurées par la cotisation nationale de péréquation de la taxe professionnelle (1 834,2 millions de francs en 1994), représentera 1 383 millions de francs en 1995 contre 1 296 millions de francs en 1994.

Cette hausse de 6,7 % correspond à l'évolution positive des recettes fiscales nettes de l'Etat évaluées en loi de finances initiale, sur laquelle le FNPTP est indexé en vertu des dispositions de l'article 1648 A bis du code général des impôts.

#### **4. La dotation "élu local"**

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

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

**Il est proposé de reconduire au franc près ce montant en 1995.**

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

**Celles-ci augmentent globalement de 4,5 % en 1995 pour atteindre 30,2 milliards de francs en moyens d'engagement, soit près de 11,1 % de l'ensemble des concours financiers aux collectivités locales.**

##### **1. Le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)**

**Le montant du Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), contrepartie de la TVA payée par les collectivités locales sur leurs dépenses d'investissement de la pénultième année, devrait s'élever à 22,8 milliards de francs en 1995, en progression de 4,6 % par rapport à la dotation de 1994.**

**Votre rapporteur rappelle que le Sénat avait obtenu un "apurement du passif" pour les collectivités qui escomptaient, en toute bonne foi, un remboursement du FCTVA pour certains équipements réalisés en 1992 et 1993 et mis à disposition de tiers. C'est ainsi que, nonobstant le "durcissement" opéré par une circulaire prise fin 1992, le bénéfice du FCTVA est accordé pour les équipements réalisés en 1992 et 1993, d'une part, à toutes les collectivités locales ayant construit des locaux pour héberger des gendarmeries et, d'autre part, aux communes de moins de**

3 500 habitants qui ont construit ou effectué des travaux de rénovation pour des logements sociaux locatifs faisant l'objet d'un conventionnement par l'Etat, ou ces locaux destinés au tourisme local (*article 49 de la loi de finances rectificative pour 1993*).

Le gouvernement a, au cours du présent exercice, continué d'accepter quelques assouplissements minimes à la règle de non-remboursement du FCTVA en cas de mise à disposition d'un tiers :

- L'article 21 bis du projet d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, adopté par l'Assemblée nationale sur proposition du gouvernement, repousse du 31 décembre 1994 au 31 décembre 1995 le délai limite d'achèvement des travaux sur les gendarmeries, immeubles locatifs et villages de vacances dont la construction est assurée par une collectivité locale bénéficiaire d'un remboursement du FCTVA en vertu des dispositions dérogatoires adoptées dans le cadre de l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 1993.

- La circulaire du 23 septembre 1994 relative au FCTVA :

- impose aux ministères concernés de prévoir dorénavant l'intégration dans les loyers qu'ils versent aux collectivités locales du coût de la TVA acquittée par celles-ci, ainsi que les charges de trésorerie attenantes ;

- écarte la qualification de "*mise à disposition au profit de tiers non bénéficiaires du FCTVA*" et permet donc le remboursement du Fonds de compensation pour la TVA lorsque l'utilisation des équipements concernés n'est que partielle et ne fait pas obstacle à l'accès du plus grand nombre des usagers potentiels dans des conditions d'égalité caractéristiques du fonctionnement du service public. Cette formule permet notamment de viser les installations sportives ou les salles polyvalentes.

L'article 53 de la loi de finances pour 1994, prévoit toutefois la réduction de 15,682 % à 14,777 % du taux de remboursement du FCTVA à compter du 1er janvier 1997. Compte tenu de la règle du décalage de deux ans entre la date de versement de la compensation et celle de réalisation des travaux, cette mesure commencera donc de produire ses effets sur les investissements réalisés l'année prochaine.

## **2. La dotation globale d'équipement**

La dotation globale d'équipement (DGE) est indexée annuellement sur le rythme prévisionnel d'évolution de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques <sup>(1)</sup>. Cet indice qui correspond à la progression des investissements de l'ensemble des administrations publiques, et qui peut donc être inférieur à l'augmentation des investissements publics locaux *stricto sensu*, s'élèverait à 3,3 % pour 1995 (*rapport économique et financier pour 1995*).

Les montants de la dotation globale d'équipement sont, en conséquence, fixés :

- à 3 660,4 millions de francs en autorisations de programme et à 3 483,1 millions de francs en crédits de paiement pour la DGE des communes ;

- à 2 428,6 millions de francs en autorisations de programme et à 2 365,1 millions de francs en crédits de paiement pour la DGE des départements.

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

Le produit des amendes de police est estimé pour 1995 à 1,3 milliard de francs contre 1,2 milliard de francs en 1994, soit une hausse de 8,3 % par rapport au précédent exercice.

Cette forte majoration reflète l'amélioration du taux de recouvrement des amendes constatée en 1993 dont l'explication réside, semble-t-il, dans la possibilité pour les auteurs d'infractions de s'acquitter par un chèque de montant dont ils sont redevables.

*1. Article 108 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983. L'article 113 de la loi de finances pour 1994 avait prévu, à titre exceptionnel, une simple reconduction en 1994, des dotations de l'exercice 1993.*

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

L'ensemble des crédits transférés aux collectivités locales dans le cadre de la compensation financière des transferts de compétence consécutifs aux lois de décentralisation représentent près du quart des concours financiers de l'Etat, soit 64 milliards de francs en moyens d'engagement, en hausse de 5,4 % par rapport à l'année dernière.

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

#### **1. L'évolution de la DGD en 1995**

La dotation globale de décentralisation (DGD) assure, pour chaque collectivité concernée, la couverture des charges résultant des transferts de compétences à due concurrence de la fraction de ces charges non compensée par la fiscalité transférée. Elle est inscrite au chapitre 41-56 du budget de l'intérieur et est indexée, en principe, sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement (+ 1,7 %).

Elle s'élève toutefois, en 1995, à 13,57 milliards de francs, en hausse de 1,8 %. Cette différence d'un dixième de point avec le taux théorique de progression s'explique, pour l'essentiel, par l'évolution du solde des personnels mis à la disposition de l'Etat par les départements et des personnels mis à la disposition de ces mêmes collectivités par l'Etat.

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

Cette enveloppe globale s'élève, en 1995, à 1 218 millions de francs, en progression de 5,5 % par rapport à l'exercice précédent.

Sur ce total, 1,7 point de croissance sont acquis par le jeu de l'indexation sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement.

Le restant (43 millions de francs environ) correspond, pour l'essentiel, à un ajustement des crédits destinés à la collectivité territoriale de Corse au titre des nouvelles charges qui lui ont été attribuées par la loi précitée du 13 mai 1991 dans les domaines, en particulier, de l'équipement (+ 35 millions de francs) et de la culture (+ 6,4 millions de francs).

La dotation générale de décentralisation spécifique "formation professionnelle", inscrite sur le budget de l'emploi, travail, formation professionnelle, atteindrait enfin 4,7 milliards de francs (soit + 23,8 %) en raison de l'extension en année pleine du transfert aux régions de l'intégralité des compétences exercées par l'Etat dans le domaine de la formation qualifiante des jeunes de moins de 26 ans (*article 49 de la loi quinquennale pour l'emploi*). Un peu plus de 800 millions de francs ont ainsi été apportés par l'Etat en cours d'année, en 1994, exercice dont seuls les six derniers mois étaient concernés puisque le transfert a eu lieu le 1er juillet. En 1995, l'enveloppe transférée dépasse 1,6 milliard de francs à ajouter à la dotation de près de 3 milliards de francs inscrite en loi de finances initiale pour 1994.

## **2. La répartition de la DGD en 1994 et en 1995**

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

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

- prélèvements résultant de l'application de la loi du 11 octobre 1985 relative à la prise en charge par l'Etat, les départements et les régions des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité ;

- ouvertures complémentaires aux inscriptions initiales, après perception du produit de l'écrêtement des départements surfiscalisés (1) ; ces ouvertures interviennent en principe avec le collectif de fin d'année, mais une provision d'un milliard de francs (2)

1. 2 934,1 millions de francs en 1994.

2. Depuis la loi de finances initiale pour 1988.

est maintenant inscrite dès l'étape de la loi de finances initiale.

La ventilation de la DGD, en application de ces principes, est la suivante, pour 1994 et 1995 :

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

(en francs)

Compétences	Loi de finances pour 1994	Projet de loi de finances pour 1995	Evolution 95/94 (en %)
Bureaux municipaux d'hygiène	425 329 273	432 559 871	1,7
Documents d'urbanisme	86 360 321	87 828 446	1,7
Primes d'assurance (autorisation d'utilisation du sol)	22 307 511	22 729 362	1,9
Concours particulier : "Bibliothèques municipales"	344 958 416	350 822 709	1,7
Transports scolaires	411 315 883	418 308 253	1,7
<b>Total</b>	<b>1 290 271 404</b>	<b>1 312 248 641</b>	<b>1,7</b>

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

(en francs)

Compétences	Loi de finances pour 1994	Projet de loi de finances pour 1995	Evolution 95/94 (en %)
Fonctionnement de l'enseignement public	2 768 260 001	2 815 320 421	1,7
Aides à la flotte de pêche côtière	16 959 768	17 248 085	1,7
Aides aux entreprises de cultures marines	18 882 624	19 203 629	1,7
Dépenses de fonctionnement des établissements privés sous contrat	634 937 611	645 731 550	1,7
Concours particulier pour le développement culturel des régions d'outre-mer	10 160 063	10 332 784	1,7
Ports fluviaux et voies navigables	17 429 332	17 725 631	1,7
Remboursement de la TVA sur les équipements des préfectures	621 466	632 031	1,7
Prise en charge par les régions des personnels départementaux mis à leur disposition	14 836 737	15 088 962	1,7
Solde "personnels des délégations à la formation professionnelle"	3 550 939	3 611 305	1,7
<b>Total</b>	<b>3 465 638 541</b>	<b>3 544 894 396</b>	<b>1,7</b>

- Pour les départements (Chapitre 41-56 - Article 20)

(en francs)			
Compétences	Loi de finances pour 1994	Projet de loi de finances pour 1995	Evolution 95/94 (en %)
<b>Mesures positives</b>			
Fonctionnement de l'enseignement public	1 701 814 821	1 730 745 673	1,7
Action sociale et santé	9 686 631 833	9 851 304 574	1,7
Fonctionnement des ports maritimes de commerce et de pêche	13 291 083	13 517 031	1,7
Concours particulier "ports maritimes de commerce et de pêche" (investissement)	42 612 472	43 336 884	1,7
Travaux d'aménagement destinés aux cultures marines	8 062 257	8 199 315	1,7
Transports scolaires	4 257 463 585	4 329 840 466	1,7
Dépenses de fonctionnement des établissements privés sous contrat	603 969 989	614 237 479	1,7
Culture (fonctionnement des bibliothèques départementales de prêt)	225 089 755	228 916 281	1,7
Culture (concours particulier relatif à l'investissement des bibliothèques)	32 578 401	33 132 234	1,7
Remboursement de la TVA sur les équipements des préfetures	95 359 755	96 980 871	1,7
Remboursement de la TVA sur les équipements des DDASS	13 067 607	13 289 756	1,7
Remboursement de la TVA sur les équipements de la DEE	-	38 162 621	100
Remboursement de la TVA sur les équipements des DDAF	-	4 993 536	100
Chapitre 936-7	266 281 150	270 807 930	1,7
Solde "personnels des DDE"	155 951 638	152 410 652	- 2,3
Personnel DDE article 10-IV de la loi du 2.12.92	-	10 980 000	100
Frais de personnel des BDP et des services des archives	100 377 221	141 283 448	+ 40,8
<b>Total mesures positives</b>	<b>17 202 551 567</b>	<b>17 582 138 751</b>	<b>+ 2,2</b>
<b>Prélèvements</b>			
Prise en charge par l'Etat des crédits de fonctionnement et d'équipement des préfetures	- 2 281 488 169	- 2 320 273 468	1,7
Prise en charge par l'Etat des crédits de fonctionnement et d'équipement des DDASS	- 453 164 696	- 460 868 496	1,7
Prise en charge par l'Etat des crédits de fonctionnement et d'équipement des DDE	- 649 572 992	- 664 578 745	2,3
Prise en charge par l'Etat des crédits de fonctionnement et d'équipement des DDAF	- 111 943 328	- 113 192 408	1,1
Solde "personnels préfetures" (Loi du 11 octobre 1985) :			
- compléments de rémunération 1986	- 93 968 619	- 95 566 086	1,7
- options et vacances	- 1 691 989 120	- 1 751 735 729	3,5
Solde "personnels des DDASS" (Loi du 11 octobre 1985)	- 106 848 528	- 141 341 700	32,3
Prise en charge par l'Etat de la rémunération des personnels non titulaires des DDE	- 2 225 546 589	- 2 263 380 881	1,7
Primes loi de 1940	- 791 974 369	- 805 437 933	1,7
Solde "personnels des DDAF"	- 134 048 702	- 154 511 269	15,3
Prise en charge par l'Etat des IUFM (Loi du 4 juillet 1990)	- 104 752 716	- 99 035 993	- 5,5
<b>Total prélèvements</b>	<b>- 8 645 292 828</b>	<b>- 8 869 922 708</b>	<b>+ 2,6</b>
<b>Total</b>	<b>8 557 258 739</b>	<b>8 712 216 043</b>	<b>+ 1,8</b>

- Pour la collectivité territoriale de Corse, enfin  
(Chapitre 41-57)

(en francs)

Chapitre 41-57 (Collectivité territoriale de Corse)	Loi de finances pour 1994	Projet de loi de finances pour 1995	Evolution 95/94 ( en %)
<b>I - Article 10 : Divers transferts de compétences</b>			
Transferts de compétences -droit commun	2 019 729	2 054 064	1,7
Transfert de compétences -loi du 30.07.82	132 629 948	134 884 657	1,7
Transferts de compétences -loi du 13.05.91			
- Culture	22 871 737	29 699 361	29,9
- Voirie	97 521 401	99 179 265	1,7
- AFPA (équipement)	1 267 422	1 288 968	1,7
- Développement économique	25 853 014	26 302 685	1,7
- Equipement	1 904 780	36 953 312	1 840,0
- Agriculture	3 724 581	3 787 899	1,7
- Produit des droits sur les alcools	- 46 953 500	- 47 751 710	1,7
<b>Total article 10</b>	<b>240 849 112</b>	<b>286 398 502</b>	<b>18,9</b>
<b>II - Article 20 : Continuité territoriale</b>	<b>877 863 896</b>	<b>892 787 582</b>	<b>1,7</b>
<b>III - Article 30 : Offices agricoles</b>	<b>36 663 754</b>	<b>38 812 538</b>	<b>5,9</b>
<b>Total chapitre 41-57</b>	<b>1 155 376 762</b>	<b>1 217 998 622</b>	<b>5,4</b>

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

La dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC), instituées dans le cadre de la compensation financière des transferts de compétence de l'Etat aux collectivités locales en matière scolaire, évoluent chaque année, en autorisations de programme, au même rythme que la dotation globale d'équipement, c'est-à-dire en fonction du taux prévisionnel d'évolution de la FBCF des administrations publiques (+ 3,3 % en 1995).

La dotation régionale d'équipement scolaire s'établit donc à 3 044 millions de francs en autorisations de programme pour le prochain exercice et la dotation départementale d'équipement des collèges à 1 506 millions de francs.

### C. LA FISCALITE TRANSFEREE

• La fiscalité transférée au titre de la compensation financière des transferts de compétences (taxe sur les cartes grises, droits d'enregistrement et taxe de publicité foncière, vignette automobile, hors fiscalité spécifique à la Corse) augmenterait de 5,1 % en 1995, pour atteindre 40 milliards de francs. Il ne s'agit toutefois que d'une évaluation, le taux de progression retenu étant celui du produit intérieur brut en valeur en 1995.

En 1994, d'après les premières estimations fournies par le "bleu" budgétaire :

- La *taxe sur les cartes grises*, perçue par les régions aurait bénéficié d'un produit en hausse de plus de 15 % par rapport à 1993, avec 7,3 milliards de francs. Cette progression sensible s'expliquerait tout à la fois par une forte augmentation des tarifs (+ 10 % en moyenne) et une évolution favorable des bases dynamisées par la "prime Ballardur" qui a induit, en effet, une progression notable des immatriculations.

- Les produits de la *taxe départementale de publicité foncière* et du *droit départemental d'enregistrement* se seraient établis à près de 18 milliards de francs, soit à un niveau très légèrement supérieur à celui atteint en 1993 (17,7 milliards de francs), après trois années marquées par de sévères diminutions (- 5,7 % en 1991, - 7,2 % en 1992 et - 4,1 % en 1993).

- Enfin, la *taxe différentielle sur les véhicules à moteur* (la vignette) aurait peu progressé (+ 1,5 %), à 12,8 milliards de francs.

**Evolution du produit des impôts transférés depuis 1987  
(hors TIPP reversée à la collectivité territoriale de Corse à compter de 1994)**

*(en millions de francs)*

<b>IMPOTS</b>	<b>COLLECTIVITE BENEFICIAIRE</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994 (1)</b>
<b>- Taxe sur les cartes grises</b>	<b>Région</b>	<b>3 721</b>	<b>4 142</b>	<b>4 689</b>	<b>5 215</b>	<b>5 650</b>	<b>6 106</b>	<b>6 324</b>	<b>7 277</b>
	<b>% d'évolution</b>	<b>17,87 %</b>	<b>11,31 %</b>	<b>13,21 %</b>	<b>19,75 %</b>	<b>0,78 %</b>	<b>7,90 %</b>	<b>3,57 %</b>	<b>15,1 %</b>
<b>- Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière</b>	<b>Département</b>	<b>14 690</b>	<b>16 508</b>	<b>18 764</b>	<b>21 125</b>	<b>19 924</b>	<b>18 497</b>	<b>17 734</b>	<b>17 985</b>
	<b>% d'évolution</b>	<b>27,00 %</b>	<b>12,38 %</b>	<b>13,67 %</b>	<b>12,68 %</b>	<b>- 5,69 %</b>	<b>- 7,16 %</b>	<b>- 4,12 %</b>	<b>1,4 %</b>
<b>- Taxe différentielle sur les véhicules à moteur (vignette)</b>	<b>Département + région Corse</b>	<b>10 281</b>	<b>10 742</b>	<b>11 170</b>	<b>11 792</b>	<b>12 150</b>	<b>12 352</b>	<b>12 525</b>	<b>-</b>
		<b>31</b>	<b>31</b>	<b>37</b>	<b>38</b>	<b>40</b>	<b>39</b>	<b>44</b>	<b>-</b>
	<b>% d'évolution</b>	<b>3,23 %</b>	<b>4,47 %</b>	<b>4,03 %</b>	<b>5,56 %</b>	<b>3,04 %</b>	<b>1,65 %</b>	<b>1,44 %</b>	<b>1,5 %</b>
<b>Total 1</b>		<b>28 723</b>	<b>31 423</b>	<b>34 660</b>	<b>38 570</b>	<b>37 773</b>	<b>36 994</b>	<b>36 627</b>	<b>38 020</b>
<b>% d'évolution</b>		<b>16,23 %</b>	<b>9,40 %</b>	<b>10,30 %</b>	<b>11,28 %</b>	<b>- 2,07 %</b>	<b>- 2,06 %</b>	<b>- 0,99 %</b>	<b>3,8 %</b>
<b>- Droits de consommation sur les alcools</b>	<b>Région Corse</b>							<b>37,7</b>	<b>39,11</b>
	<b>% d'évolution</b>								<b>3,8 %</b>
<b>Total 2</b>		<b>28 723</b>	<b>31 423</b>	<b>34 660</b>	<b>38 570</b>	<b>37 773</b>	<b>36 994</b>	<b>36 665</b>	<b>38 059</b>
<b>% d'évolution</b>		<b>16,23 %</b>	<b>9,40 %</b>	<b>10,30 %</b>	<b>11,28 %</b>	<b>- 2,07 %</b>	<b>- 2,06 %</b>	<b>- 0,89 %</b>	<b>3,8 %</b>

(1) Evaluations

• L'estimation de l'évolution des droits de consommation sur les alcools perçus en Corse est, elle aussi, calculée à partir du taux de progression du PIB en valeur pour 1995. Ils atteindraient ainsi 41,1 millions de francs après 39,1 millions de francs en 1994 (1). Leur produit a vocation à couvrir une partie des charges transférées à la collectivité territoriale de Corse dans le cadre de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991.

L'article 4 du projet de loi portant statut fiscal de la Corse, définitivement adopté par le Sénat au cours de sa séance du 15 novembre dernier, dispose, d'autre part, qu'il est institué, "à compter de 1994, un prélèvement sur les recettes de l'Etat destiné à compenser le solde des charges provenant des transferts de compétences résultant de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse. Ce prélèvement est égal à 10 % du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers mis à la consommation en Corse".

Le reversement de TIPP à la collectivité territoriale de Corse doit ainsi s'élever à 69 millions de francs en 1994, qui devraient être constatés dans le collectif budgétaire de fin d'année, et à 73 millions de francs en 1995.

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

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

La dotation de compensation de la taxe professionnelle passe de 18,2 milliards de francs à 19,1 milliards de francs en 1995. Cette progression de 4,4 % recouvre deux évolutions de sens contraire :

- Les composantes de la DCTP évoluent en principe d'une année sur l'autre au rythme des recettes fiscales nettes de l'Etat (soit + 6,7 % en 1995). Cette règle ne s'applique toutefois pas à la réduction pour embauche et investissement qui est, elle, directement fonction de l'évolution de l'activité économique.

*1. On notera que ces chiffres, qui sont ceux figurant en annexe du "bleu" budgétaire, sont sensiblement inférieurs à ceux servant au calcul de la DGD Corse, soit respectivement 47 millions de francs en 1994 et 47,8 millions de francs en 1995.*

- Ce mouvement "haussier" est "contrarie" par la reconduction de la réduction de la compensation de l'abattement de 16 % appliqué aux bases de taxe professionnelle (*article 11 du projet de loi de finances pour 1995*).

On se souvient que la compensation versée aux collectivités locales en contrepartie de la perte de recettes résultant de l'abattement général de 16 % appliqué aux bases de taxe professionnelle a fait, en 1994, l'objet d'une réduction pour les collectivités locales, groupements de communes ou fonds départementaux de péréquation de taxe professionnelle dont le produit de taxe professionnelle avait augmenté de plus de 20 % de 1987 à 1993.

Le Sénat avait obtenu que ce dispositif ne soit d'application qu'en 1994. Le gouvernement a souhaité le pérenniser.

Dans sa version initiale, l'*article 11* du projet de loi de finances pour 1995 créait ainsi un prélèvement annuel sur la compensation de l'abattement de 16 % pour les collectivités locales, groupements de communes et fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle dont le produit de taxe professionnelle aurait augmenté de plus de 20 % entre 1987 et l'année précédant celle au titre de laquelle la compensation est versée. L'Assemblée nationale a amélioré ce mécanisme qui conduisait inéluctablement à un fort allègement de la DCTP en instaurant une prise en compte de l'évolution du produit de taxe professionnelle sur un horizon glissant, à savoir les six dernières années.

La rédaction adoptée par le Sénat au cours de sa séance du 25 novembre dernier :

- reconduit la réduction de la compensation mais instaure une "clause de rendez-vous" sous la forme d'un dépôt de rapport par le gouvernement sur le bureau des assemblées avant le 2 octobre 1995 afin de dresser le bilan de l'application du dispositif l'an prochain ;

- prévoit, à la place de l'institution d'un calcul de la taxe professionnelle sur les six dernières années, une actualisation annuelle des coefficients de progression de la taxe professionnelle à partir desquels la réduction est calculée ;

- supprime la tranche de réduction de 50 % de la compensation (seules subsistent les tranches de 15 % et 30 %) et soumet, en contrepartie, à cette réduction les communes dont les bases de taxe professionnelle ont été transférées à un district, à une communauté de communes ou une communauté de villes.

Le gain de la mesure pour l'Etat resterait de l'ordre de 2,9 milliards de francs en 1995, après 2,8 milliards en 1994.

## **B. LA CONTREPARTIE DE L'EXONERATION DE LA TAXE FONCIERE SUR LES PROPRIETES BATIES ET NON BATIES**

La contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties (1) ne s'élève plus qu'à 1,3 milliard en 1994 (chiffres révisés) et en 1995, alors que le projet de loi de finances pour 1994 prévoyait encore 1,5 milliard de francs à ce titre. La suppression, totale à partir de 1994, de la compensation versée par l'Etat au titre de l'exonération de deux ans des constructions neuves (article 129 de la loi de finances pour 1992) a engendré pour l'Etat, sur le présent exercice, un gain en effet supérieur à celui qui était attendu, la marge supplémentaire acquise étant évaluée à environ 200 millions de francs.

## **C. LES DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX**

Les dégrèvements d'impôts locaux, pris en charge directement par l'Etat sur le chapitre 15-01 du budget des charges communes, augmentent de 11,4 % par rapport à la compensation décidée dans le cadre du budget voté de 1994, pour s'élever à près de 34,5 milliards de francs. Cette progression s'explique, pour l'essentiel, par le coût du plafonnement de taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée. Celui-ci passerait, en effet, de 23,4 milliards de francs en 1994 à 27 milliards de francs en 1995.

Les dispositions de l'article 9 du projet de loi de finances qui portent exceptionnellement, pour 1995 (2), le taux du plafonnement des cotisations de taxe professionnelle de 3,5 % à 3,8 % ou à 4 % de la valeur ajoutée produite par les entreprises lorsque leur chiffre d'affaires est supérieur à 140 millions de francs et limitent à 500 millions de francs au lieu de 1 milliard de francs le gain provenant de ce plafonnement, voient leurs effets repoussés à 1996, les dégrèvements n'étant en effet prononcés que l'année suivant celle où la taxe est exigible.

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

2 Texte adopté par le Sénat au cours de sa séance du 25 novembre 1994

#### **D. LA COMPENSATION DES EXONÉRATIONS DE TAXE D'HABITATION ET DE TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES ET NON BÂTIES**

**La compensation des exonérations de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties (1) atteint près de 9,4 milliards de francs, en augmentation de 11,6 % par rapport à 1994.**

**Cette progression de près d'un milliard de francs des montants compensés reflète, outre l'évolution des bases exonérées :**

**- la poursuite de la disparition progressive de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (exonération des 7/9<sup>è</sup> de l'assiette en 1995 avant une exonération totale en 1996) ;**

**- la mise en place des prélèvements sur recettes de l'État destinés à compenser la suppression des parts régionale et départementale de la taxe professionnelle perçue en Corse, la réfaction d'un quart des bases de la taxe professionnelle perçue au profit des communes corses ainsi que la suppression de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour toutes les collectivités de Corse (250 millions de francs sont prévus pour la taxe professionnelle et 15 millions de francs pour le foncier non bâti).**

**Un prélèvement sur recettes supplémentaire, égal à 1,5 % du produit de la taxe intérieure de consommation perçue sur les produits pétroliers (TIPP) mis à la consommation en Corse, est également prévu au titre de la suppression de la part départementale de la taxe professionnelle en Corse (2).**

**Le montant total de ce prélèvement doit s'élever à 22 millions de francs l'an prochain réparti à parts égales au profit des deux départements de Haute Corse et de Corse du Sud.**

**Il ne figure toutefois pas dans le tableau de la page 2 afin de permettre d'établir les comparaisons à droit constant.**

*1. Il s'agit d'un prélèvement direct sur recettes de l'État.*

*2. Les départements corses bénéficient, comme les autres collectivités, de la compensation générale décrite à l'alinéa précédent. Il s'agit, avec ce nouveau prélèvement, d'apporter un complément justifié par le blocage du taux de la compensation générale au taux atteint en 1994.*

## DEUXIEME PARTIE

### LES BUDGETS LOCAUX ET LA FISCALITE LOCALE

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

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

Ces remarques sont au nombre de trois :

- les données définitives, issues de la direction de la comptabilité publique, sont disponibles avec retard (les chiffres de 1993 ne sont encore qu'à l'état d'estimations) ;

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

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

**A. LES GRANDES TENDANCES OBSERVABLES EN 1994  
SELON LE CREDIT LOCAL DE FRANCE**

Pour la note de conjoncture publiée au mois de juillet dernier, les principales évolutions caractérisant les dépenses et les ressources des collectivités locales seraient les suivantes pour 1992, 1993 et 1994.

**COMPTE SIMPLIFIE DES COLLECTIVITES LOCALES - JUILLET 1994**

(Milliards de francs courants)

RECETTES REELLES	1992	93/92	1993	94/93	1994	DEPENSES REELLES	1992	93/92	1993	94/93	1994
<b>FONCTIONNEMENT</b>	<b>522,7</b>	<b>+4,5</b>	<b>556,5</b>	<b>+4,0</b>	<b>578,6</b>	<b>FONCTIONNEMENT</b>	<b>391,1</b>	<b>+4,7</b>	<b>413,7</b>	<b>+4,8</b>	<b>435,8</b>
Recettes fiscales	325,9	+7,4	350,0	+4,8	367,0	Personnel	137,4	+8,8	146,4	+5,7	154,8
Dotations de l'Etat	111,8	+4,6	117,0	+1,8	118,8	Frais financiers	56,9	+3,0	59,1	-1,0	58,5
Autres recettes	84,9	+5,3	89,5	+3,6	92,7	Autres dépenses	196,8	+4,7	210,1	+5,9	222,5
<b>INVESTISSEMENT</b>	<b>123,9</b>	<b>+4,3</b>	<b>128,1</b>	<b>+4,9</b>	<b>135,4</b>	<b>INVESTISSEMENT</b>	<b>235,0</b>	<b>+4,1</b>	<b>244,7</b>	<b>+8,9</b>	<b>257,7</b>
Dotations de l'Etat	36,7	+5,1	38,6	+0,2	38,6	Equipement	159,9	+1,8	162,8	+4,7	170,5
Emprunts (hors refinancements)	80,1	+3,8	83,1	+7,1	89,0	Remboursements (hors r.a.)	42,3	+8,7	46,0	+8,1	49,8
Autres recettes	7,1	+5,0	7,5	+4,0	7,8	Autres dépenses	32,8	+8,5	35,9	+7,0	38,4
<b>TOTAL</b>	<b>646,5</b>	<b>+8,0</b>	<b>686,6</b>	<b>+4,1</b>	<b>714,0</b>	<b>TOTAL</b>	<b>626,1</b>	<b>+8,8</b>	<b>660,4</b>	<b>+4,0</b>	<b>693,6</b>

	1992	93/92	1993	94/93	1994
Recettes réelles de fonctionnement	522,7	+4,5	556,5	+4,0	578,6
Dépenses de gestion	334,2	+6,7	356,5	+5,8	377,3
<b>EPARGNE DE GESTION</b>	<b>188,5</b>	<b>+6,1</b>	<b>199,9</b>	<b>+6,7</b>	<b>201,3</b>
Annuité de la dette	99,2	+6,0	105,1	+2,1	107,4
<b>EPARGNE DISPONIBLE</b>	<b>89,3</b>	<b>+4,2</b>	<b>94,8</b>	<b>-4,9</b>	<b>93,9</b>

L'exercice 1994 est globalement caractérisé par une aggravation de "l'effet de ciseau" entre l'évolution des recettes courantes (+ 4 %) et celles des dépenses de gestion (+ 5,8 %). En conséquence, l'épargne dégagée sur la section de fonctionnement croît à un rythme très faible (+ 0,7 %), sensiblement inférieur à celui de l'annuité de la dette (+ 2,1 %).

La relance de l'investissement, phénomène habituel en année préélectorale, intervient donc dans un contexte délicat marqué par la diminution de l'épargne disponible (- 0,9 %). Dans ces conditions, un accroissement du recours à l'emprunt est inéluctable.

## 1. Des conditions de formation de l'épargne moins favorables

En 1994, les budgets des collectivités locales enregistrent simultanément une moindre progression des recettes et des dépenses de gestion. Le ralentissement est cependant plus prononcé pour les recettes, ce qui entraîne, malgré une progression atténuée des charges de la dette, une réduction en valeur de l'épargne disponible.

### *a) Une progression encore rapide des dépenses de gestion*

Après avoir progressé de + 6,7 % en 1993, leur rythme de croissance devrait être ramené à + 5,8 % en 1994, mais il reste nettement supérieur à l'évolution prévisionnelle des prix (+ 1,8 %). En outre, le constat de ce ralentissement ne vaut pas notamment pour les dépenses d'aide sociales des départements.

### **- Frais de personnel**

Les dépenses de personnel s'élèvent à près de 155 milliards de francs, soit une progression de + 5,7 % contre + 6,6 % en 1993. Les accords relatifs aux rémunérations dans la fonction publique conduisent à une progression globale de + 2,3 % en glissement, mais l'augmentation en moyenne annuelle n'est que de + 1,1 % contre + 2,7 % en 1993.

Ce ralentissement est plus affirmé pour les communes (+ 5,5 % après + 6,3 %) dont les frais de personnel (117 milliards de francs) représentent 48 % des dépenses de gestion communales, et plus de 70 % des frais de personnel de l'ensemble des collectivités.

En ce qui concerne les départements et les régions, le rythme d'évolution est plus soutenu : respectivement + 7,6 % et + 13,3 %. Pour les départements, ce phénomène est directement lié aux compétences qu'ils exercent en matière d'aide sociale, et notamment à la revalorisation du statut des assistantes maternelles. Par ailleurs, ce poste enregistre sans doute les effets du partage des DDE et de la départementalisation des services d'incendie. Le Crédit local relativise toutefois cette progression plus rapide puisque ces dépenses ne représentent que 15 % des dépenses de gestion des départements et 7 % de celles des régions (soit au total 12 % des frais de personnel de l'ensemble des collectivités).

### **- Autres dépenses de gestion**

Alors que l'on observe un accroissement des dépenses d'aide sociale équivalent à celui noté en 1993, les achats de biens et de services ont tendance à évoluer moins rapidement.

Les dépenses d'aide sociale des départements continuent, en effet, d'augmenter à un rythme sensiblement équivalent à l'évolution moyenne observée depuis 1990 (+ 8,3 %). Cette tendance très élevée est en rupture avec celle des années antérieures (+ 3,5 % entre 1984 et 1989).

L'évolution constatée depuis trois ans est surtout le fait de l'accélération des dépenses consacrées à l'enfance et aux handicapés. En outre, la vive augmentation du nombre de bénéficiaires du RMI (en métropole, près de 700.000 personnes à fin 1993) est un facteur important de progression, même si ce domaine représente encore moins de 5 % des budgets d'aide sociale.

L'évolution des achats de biens et services devrait, en revanche, être de 5,7 % soit une progression inférieure d'un point à celle de 1993.

### *b) Une évolution plus ralentie des recettes courantes*

Les recettes de fonctionnement ne progressent que de + 4,0 % (contre + 6,5 % en 1993). Cette progression modérée est le fait d'un ralentissement simultané des recettes fiscales et des dotations versées par l'Etat.

### **- Une progression modérée des recettes fiscales**

En 1994, le taux de croissance des recettes fiscales est de 2,6 points inférieur à celui de 1993 (+ 4,8 % en 1994 après + 7,4 % en 1993). Alors que la fiscalité directe subit une certaine érosion de son dynamisme, la progression de la fiscalité indirecte reste relativement atone mais, après deux années de baisse, elle pourrait redevenir positive.

• **Fiscalité directe** : son évolution est ralentie autant par la progression des bases et la modération des politiques fiscales locales après un exercice 1993 marqué par une flambée des taux, que par la diminution des compensations versées par l'Etat (la dotation de compensation de la taxe professionnelle notamment).

Dans l'ensemble, l'évolution des bases reste dynamique.

L'évolution des bases des taxes ménage est encore assez proche de celle de l'année précédente. En effet, les coefficients de majoration forfaitaire sont identiques à 1993 et l'année 1994 n'est pas marquée par des modifications législatives majeures. L'évolution de bases de foncier non bâti est marquée par la suppression progressive du foncier non bâti agricole des départements.

Le constat de relatif dynamisme vaut également pour les bases de taxe professionnelle, en progression de 6 %. En effet, leur progression ne reflète pas instantanément les variations de l'activité économique, ces bases étant essentiellement assises sur des stocks (équipement et masse salariale). Le Crédit local de France constate cependant, dans sa note, un certain "effritement" des bases de taxe professionnelle.

#### 4 Taxes : Evolution moyenne des bases

(en %)

	1991**	1992	1993	1994
Taxe d'habitation*	+ 5,0	+ 5,7	+ 5,0	+ 4,7
Taxe sur le foncier bâti*	+ 6,5	+ 4,7	+ 7,4	+ 6,6
Taxe sur le foncier non bâti***	+ 0,7	+ 0,4	NS	NS
Taxe professionnelle	+ 8,4	+ 8,4	+ 7,6	+ 5,9

\* A législation constante

\*\* Hors effet de la suppression du coefficient déflateur

\*\*\* Suppression de cette taxe en 1993 pour les régions et progressivement pour les départements à compter de 1994.

S'agissant de l'évolution des taux, l'influence du cycle électoral se fait moins ressentir, pour les communes, que lors de la précédente consultation. Au lieu de la baisse des taux observée en 1988, on ne devrait constater en 1994 qu'un simple ralentissement de la hausse.

L'évolution des taux des départements connaît également une légère accalmie (+ 3 % pour la taxe professionnelle après + 3,9 % en 1993). Quant aux régions, la majeure partie (les deux tiers) ont freiné l'évolution de leurs taux pour 1994. Toutefois, la progression très marquée des taux de quelques grosses régions contribue à une hausse sensible de l'ensemble de la pression fiscale régionale (supérieure à 10 %).

Globalement, le produit des 4 taxes devrait évoluer à un rythme supérieur à 7 % contre un peu plus de 10 % en 1993 (à législation constante). Mais du fait de la baisse enregistrée par les

**compensations versées par l'Etat, l'évolution du produit des recettes fiscales directes passe de + 7 % à + 5 %.**

• **Fiscalité indirecte** : la conjoncture économique défavorable continue de pénaliser l'évolution des recettes. Toutefois, les prémices de la reprise économique laissent entrevoir une possible amélioration au cours de l'année.

*Pour les droits de mutation* : le second trimestre de 1993 a été marqué par une reprise des transactions (+ 7 %) qui semble se confirmer depuis. Les taux restant inchangés, seul l'effet base dynamisera l'évolution des produits perçus. Cet effet ne s'exerce, rappelle le Crédit local de France, qu'avec un retard d'environ six mois.

*Pour la fiscalité automobile* : les départements et les régions ont opté pour une croissance soutenue des tarifs (+ 4 % pour la vignette, soit deux fois plus que les années précédentes, et + 10 % pour les cartes grises). En ce qui concerne l'évolution des bases, la croissance rapide des immatriculations de véhicules neufs (+ 16 % à fin mai) ne permettait pas de conclure à une reprise certaine de cette catégorie de ressources, selon la note du Crédit local de France. D'une part, il peut s'agir d'un phénomène d'anticipation provoqué par le plan de relance gouvernemental. D'autre part, la sensibilité aux flux est différente selon les taxes : forte pour les cartes grises, plus modérée pour les vignettes. Les données fournies par le "bleu" budgétaire confirment cette analyse.

**- Les dotations de fonctionnement progressent faiblement**

Elles représentent 20 % des recettes de fonctionnement et ne progressent que de + 1,6 % en 1994, contre + 4,6 % en 1993.

Ce ralentissement est en partie provoqué par la réforme de la dotation globale de fonctionnement, cette dernière représentant plus de 90 % des dotations de fonctionnement. Pour les années 1994 et 1995, son évolution est indexée sur celle des prix, provoquant ainsi un ralentissement prononcé de l'ensemble des dotations de fonctionnement et notamment de la DGD, elle-même indexée sur la DGF.

*c) Une détérioration des soldes de gestion des collectivités locales*

**- Une quasi stagnation de l'épargne de gestion**

A l'instar de l'année 1992 et par le jeu de l'effet de ciseaux entre dépenses et recettes, l'épargne de gestion des collectivités locales croît très faiblement par rapport à l'année précédente (+ 0,7 %) et atteint 201 milliards de francs.

**- Une légère réduction de l'épargne disponible**

En 1994, on observe un renversement de tendance très marqué puisque le niveau d'épargne disponible diminue de 0,9 % alors qu'il progressait encore de + 6,2 % en 1993. Ce recul demeure exceptionnel puisque c'est la seconde fois qu'il se produit depuis les débuts de la décentralisation. La baisse est cependant moins prononcée qu'en 1992 : - 0,9 % contre - 2,2 %.

Ce phénomène est dû à l'évolution de l'annuité de la dette qui reste supérieure à celle de l'épargne de gestion même si la progression des charges de la dette se ralentit nettement.

- Les frais financiers s'établissent à 58,5 milliards de francs et sont en baisse de 1 % en 1994 contre + 3,9 % en 1993 et + 5,6 % en 1992. Cette tendance est en partie imputable à la réduction des taux. Ce ralentissement tient, d'autre part, aux opérations de réaménagement de dette opérées en fin d'année 1993 et début d'année 1994.
- Les flux de remboursements en capital connaissent une progression plus modérée que l'an dernier, leur évolution étant guidée par celle de l'encours. En outre, certains refinancements induits par les opérations de réaménagement de dette décalent dans le temps le paiement des échéances initialement prévues.

## **2. Un important besoin de financement**

1993 était une année propice à l'investissement fondé sur l'autofinancement. En 1994, la tendance est inversée et le recul de l'épargne conduit les collectivités à recourir à d'autres sources de financement, en particulier l'emprunt.

*a) Une relance de l'investissement dans un contexte délicat*

Les dépenses locales d'équipement devraient progresser à un rythme de + 4,7 % contre + 1,8 % en 1993.

Les collectivités suivent cependant des évolutions assez contrastées :

- Les départements et les régions, pour la deuxième année consécutive, affichent une volonté de réduction de leurs dépenses d'équipement.

- En revanche, les communes sous l'influence du cycle communal d'investissement, devraient participer activement à la relance de l'investissement local.

L'évolution de ces dépenses devrait cependant être moins forte qu'en 1988, année comparable du point de vue du cycle électoral.

- En 1988, la progression des dépenses d'investissement des communes a été très importante (+ 18,3 % en volume). En outre, cette vive progression avait été relayée par le dynamisme de l'investissement des régions et des départements du fait des nouvelles compétences transférées.

- En 1994, le contexte est différent. La crise économique restreint les marges de manoeuvre des collectivités. Les communes ont des programmes d'investissement plus modestes et parallèlement on observe une réduction des dépenses induites par les transferts de compétences en faveur des régions et des départements.

*b) Une progression des recettes d'investissement hors emprunt inférieure à celle des dépenses d'investissement*

La progression des dotations d'investissement versées par l'Etat (plus de 80 % des recettes d'investissement hors emprunt) s'établit à + 0,2 % , soit 5 points de moins qu'en 1993. Le FCTVA (60 % du total) évolue, en effet, en fonction des équipements réalisés en 1992, soit un taux de croissance deux fois moindre que l'année précédente. Ce ralentissement est amplifié par la diminution en valeur des subventions spécifiques des ministères et des comptes spéciaux du Trésor.

Il convient cependant de noter les effets de l'opération de bonification d'intérêts décidée par le Gouvernement en 1993 : les travaux de sécurité réalisés dans les lycées et les collèges par les

régions et les départements sont ainsi subventionnés à hauteur d'environ 10 %.

*c) Un accroissement du recours à l'emprunt rendu nécessaire par la réduction des marges de manoeuvre financières*

Le volume des dépôts au Trésor s'est accru en fin d'année 1993 de + 2,2 % après une baisse de 9,6 % en 1992. Cette augmentation permettra aux collectivités locales de compléter le financement de leurs investissements.

La ponction sur la trésorerie disponible n'empêchera pas une croissance de la demande d'emprunt en 1994 de + 7,1 %.

Cette évolution globale masque cependant un comportement différencié selon le type de collectivité puisque les régions devraient légèrement diminuer leur demande (- 1,4 %).

En revanche, le recours à l'emprunt des communes et des départements devrait progresser sensiblement (respectivement : + 8,1 % et + 7,8 %).

## **B. L'EVOLUTION COMPAREE DES BUDGETS LOCAUX**

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

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

En particulier, les données relatives aux communes sont établies à partir d'un échantillon de 4 750 de ces collectivités, réparties sur l'ensemble des départements. L'agrégation des données comptables ne serait donc pas significative.

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

La réalisation en compte administratif peut être sensiblement différente, surtout en matière d'investissements, en

raison de la non prise en compte des reports du budget supplémentaire.

## 1. Les budgets primitifs des communes

### Evolution des budgets primitifs communaux

	1993/1992	1994/1993		1993/1992	1994/1993
Dépenses de fonctionnement	+ 6,0 %	+ 4,5 %	Recettes de fonctionnement	+ 5,8 %	+ 3,9 %
- personnel	+ 6,3 %	+ 4,4 %	- dotations de l'Etat	+ 3,4 %	+ 1,2 %
- intérêts	+ 2,6 %	- 3,1 %	- recettes fiscales	+ 6,5 %	+ 3,8 %
- transferts	+ 6,5 %	+ 6,5 %	Emprunts	- 4,8 %	+ 26,0 %
Dépenses d'investissement	- 0,5 %	+ 8,8 %			
- équipement	- 2,8 %	+ 3,0 %			
- remboursements de dettes	+ 1,9 %	+ 27,2 %			

En 1994, les budgets votés par les communes présentent un ralentissement de la progression de la section de fonctionnement tant en dépenses qu'en recettes. La moindre croissance est toutefois plus sensible en ce qui concerne les recettes, ce qui entraîne une stabilisation de l'épargne brute.

Le ralentissement de la progression des charges courantes résulte de deux éléments essentiels : les frais de personnel qui constituaient depuis plusieurs années un facteur d'entraînement des dépenses de fonctionnement semblent, en 1994, faire l'objet d'une compression, conséquence de la stabilisation des salaires et du ralentissement des recrutements relayés par ailleurs par une augmentation des effectifs des groupements. Ensuite, la diminution du recours à l'emprunt ces dernières années, conjuguée à la gestion active de la dette, permet de prévoir une baisse de la charge des intérêts de la dette.

Le caractère sain des finances communales apparaît, en effet, dans la stabilité du taux d'évolution de l'encours de la dette (+ 3,2 % en 1994 comme en 1993).

Le rythme d'évolution moins rapide des recettes courantes résulte, d'une part, du gel de la dotation globale de fonctionnement en francs constants à son niveau de 1993 et, d'autre part, de la progression modérée des recettes fiscales. La baisse enregistrée par les compensations fiscales versées par l'Etat et le

développement des structures intercommunales qui entraîne un transfert de la fiscalité directe des communes vers les groupements, expliquent cette évolution.

Les emprunts devraient augmenter sensiblement, dans un contexte de stagnation de l'épargne brute. Toutefois, il ne s'agit pas, selon la direction générale des collectivités locales, d'un appel massif à de nouveaux capitaux extérieurs annonciateurs d'une vigoureuse reprise de l'investissement, mais en grande partie d'échanges de contrats de prêt visant à obtenir de meilleures conditions.

Si les remboursements de dettes enregistrent une forte progression de + 27,2 %, les prévisions d'équipement brut n'enregistrent, en effet, que la légère reprise de leur croissance (+ 3 % en valeur, + 1 % en volume) après la diminution enregistrée en 1993 (- 2,8 %).

Le gonflement artificiel des budgets votés par les communes en 1994, provoqué par ces opérations de restructuration de dette, ne doit donc pas voiler le fléchissement des évolutions des différents postes budgétaires, qui reflète la poursuite de la tendance déjà observée en 1993.

## **2. Les budgets primitifs départementaux**

Les budgets primitifs départementaux évoluent de 5,3 %, en dépenses, en 1993. La répartition des dépenses et des recettes est la suivante :

**Principaux montants extraits des budgets primitifs 1994 des départements  
métropolitains (hors Paris)**

	Valeurs en millions de francs	Valeurs en francs par habitant
<b>DEPENSES TOTALES</b>	<b>196 756,4</b>	<b>3 613</b>
<b>Dépenses de fonctionnement</b>	<b>126 410,7</b>	<b>2 321</b>
Dépenses de personnel (art. 61)	18 231,9	335
Intérêts versés	9 884,5	181
Transferts versés (art. 64 et 65)	82 795,8	1 520
Dépenses nettes d'aide sociale (chap. 958)	63 700,9	1 170
Dépenses pour les collèges	5 559,7	102
<b>Dépenses d'investissement</b>	<b>70 345,7</b>	<b>1 292</b>
Dépenses d'équipement brut (art. 21 et 23)	29 138,3	535
Subventions d'équipement versées (art. 13)	20 597,5	355
Remboursements de dettes (art. 16 et 18)	17 252,4	317
Dépenses pour les collèges	8 133,7	149
<b>RECETTES TOTALES</b>	<b>196 756,4</b>	<b>3 613</b>
<b>Recettes de fonctionnement</b>	<b>151 885,2</b>	<b>2 789</b>
Produit des contributions directes (art. 77)	75 839,8	1 393
Produit des impôts indirects (art. 75)	29 276,1	538
Dotations versées par l'État (art. 74)	22 716,0	417
Recouvrements et participations (art. 73)	20 970,0	385
<b>Recettes d'investissement</b>	<b>44 871,2</b>	<b>824</b>
Subventions et participations (art. 10 et 14)	12 692,3	233
Produit des emprunts (art. 16)	29 996,6	551
<b>EPARGNE BRUTE</b>	<b>25 474,5</b>	<b>468</b>

Source : DGCL

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

## Evolution des budgets primitifs départementaux (métropole, hors l'aria)

	1993/1992	1994/1993		1993/1992	1994/1993
Dépenses de fonctionnement	+ 5,7%	+ 5,2%	Recettes de fonctionnement	+ 3,0%	+ 2,9%
dont :			- dotations de l'Etat	+ 0,6%	+ 0,6%
- personnel	+ 8,1%	+ 7,2%	- impôts indirects	- 1,6%	- 1,4%
- intérêts	+ 14,6%	+ 5,5%	- produit 4 taxes directes	+ 0,8%	+ 5,8%
- transferts	+ 5,3%	+ 5,4%	Recettes d'investissement	+ 3,5%	+ 14,6%
- aide sociale	+ 7,0%	+ 5,3%	- subventions	+ 1,7%	+ 3,1%
- scolaire	+ 4,4%	+ 2,9%	- emprunts	+ 8,0%	+ 20,4%
Dépenses d'investissement	1,1%	+ 5,5%			
dont					
- équipement	- 4,0%	- 4,4%			
- remboursements de					
dettes	0,2%	- 54,5%			
- scolaire	+ 13,0%	- 3,1%			

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

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

En 1994 encore, les dépenses de fonctionnement progressent plus vite que les recettes, perpétuant ainsi cet effet de ciscaux qui, depuis quatre ans, contracte chaque année d'avantage l'épargne des départements.

Le repli de l'épargne brute des départements pour la troisième année consécutive (- 0,3% en 1992; - 0,7% en 1993; - 7,4% en 1994) a entraîné à son tour, outre un appel accru à la fiscalité directe, une explosion de l'endettement au cours des années 1991-1993, qui pèse aujourd'hui lourdement sur les budgets départementaux.

L'annuité totale de la dette, n'après des opérations de réaménagement, progresse en effet de près de 13% et les seuls remboursements de 18%.

Ainsi l'épargne nette, réellement disponible à l'investissement, se réduit-elle sensiblement et la légère progression des recettes spécifiques d'investissement n'empêche-t-elle pas les capacités d'autofinancement de baisser de près de 3,5 milliards de francs par rapport à 1993.

Dans un contexte de réduction des ressources propres et compte tenu d'un niveau d'endettement maintenant conséquent, il devient de plus en plus difficile pour des départements de maintenir un certain niveau d'équipement sans compromettre leur solvabilité par un recours excessif à l'emprunt.

C'est pourquoi les départements, dans leur ensemble, seront à nouveau conduits en 1994 à réduire leurs programmes d'équipement ainsi que les subventions versées. Les prévisions budgétaires sont ainsi état d'une restriction de 1,9 milliard de francs pour l'ensemble des deux postes par rapport à 1993, restriction sensiblement supérieure à celle opérée l'année passée.

Les crédits votés pour la voirie sont, une nouvelle fois, diminués et les subventions d'équipement, versées aux communes le plus souvent, pâtissent elles aussi des tensions budgétaires accrues.

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

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

La croissance des budgets primitifs des régions de métropole est de 10,2 % en 1994. Ces budgets sont toutefois artificiellement gonflés, à l'instar des budgets communaux, par un important mouvement de renégociation de la dette qui se traduit par des flux de remboursements assortis de nouveaux emprunts consentis dans de meilleures conditions. Si l'on fait abstraction des remboursements de dette, les budgets des régions métropolitaines n'augmentent que de 6,7 % en 1994.

Evolution des budgets primitifs régionaux (France entière)

	1993/1992	1994/1993		1993/1992	1994/1993
Dépenses de fonctionnement	+ 12,1 %	+ 7,1 %	Recettes fiscales	+ 12,4 %	+ 6,7 %
dont :			- Impôts indirects	+ 7,1 %	- 0,5 %
- personnel	+ 16,7 %	+ 13,8 %	. permis de conduire	+ 6,1 %	+ 3,6 %
- intérêts	+ 32,9 %	+ 15,5 %	. droits de mutation	- 1,7 %	- 4,0 %
- lycées	+ 3,7 %	+ 5,8 %	. cartes grises	+ 13,5 %	+ 1,9 %
Dépenses d'investissement	+ 1,7 %	+ 14,9 % <sup>(1)</sup>	- produits 4 taxes	+ 20,0 %	+ 14,0 %
dont :			Transferts reçus	+ 7,3 %	+ 5,1 %
- équipement brut <sup>(2)</sup>	- 6,1 %	- 6,7 %	Emprunts	- 9,7 %	+ 36,1 %
. dont lycées	- 4,7 %	+ 4,3 % <sup>(3)</sup>			
- subventions versées <sup>(2)</sup>	+ 0,5 %	+ 12,1 %			
- remboursement des dettes	+ 33,0 %	+ 75,7 %			

(1) 9,9 % hors remboursement de dette

(2) Métropole sauf Ile-de-France

(3) Crédits de paiement

Selon la direction générale des collectivités locales, les dépenses de fonctionnement continuent à progresser rapidement, rigidifiées par les charges financières et des frais de personnel en forte croissance. La remarque selon laquelle les régions n'ont pas su contrôler l'évolution de leurs dépenses de personnel est devenue récurrente.

En revanche, les investissements font l'objet de nouvelles compressions : les dépenses directes d'équipement diminuent de 6,7 % en métropole (8,5 % en volume) et les subventions accordées augmentent très modérément.

Le total des crédits d'investissement prévus pour les lycées de métropole notamment se trouve légèrement en retrait en volume par rapport à 1993 (+ 1,9 % en valeur), pour la troisième année consécutive. Cette tendance, observée pour l'ensemble des régions de métropole peut s'expliquer par la conjugaison de deux phénomènes : d'une part, la restriction de la marge de manoeuvre financière, d'autre part et surtout par l'entrée en "régime de croisière" des crédits consacrés aux établissements scolaires du second degré, après une période d'effort très soutenu (en 1987-1991) qui a permis d'atteindre un niveau d'équipement semble-t-il satisfaisant.

Pour financer leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement, les régions disposent essentiellement des ressources

courantes représentant près de 70 % du total des recettes. Celles-ci enregistrent un très net tassement depuis 1991.

En ce qui concerne, tout d'abord, les transferts reçus, les régions subissent, comme les autres collectivités locales, la diminution des concours de l'Etat.

Par ailleurs, les recettes fiscales qui constituent plus de la moitié des recettes totales, sont, elles aussi, fortement tributaires des évolutions économiques. *Les impôts indirects*, qui jusqu'en 1991 procuraient une ressource particulièrement dynamique, sont en baisse constante depuis 3 ans : malgré de nouveaux relèvements des tarifs, les régions s'attendent encore à un produit inférieur en 1994 et n'ont pas anticipé les reprises attendues du marché immobilier et de l'industrie automobile. C'est donc *la fiscalité directe* qui est sollicitée, avec un relèvement des taux d'imposition très sensible, quoique inférieur à celui de 1993.

Face à la réduction de leur capacité de financement, les régions sont à nouveau conduites, en 1994, à faire un appel croissant aux capitaux extérieurs. La dette régionale déjà lourde en début d'exercice, près de 43 milliards de francs, continuera de progresser au cours de l'exercice.

**Les budgets des régions**  
(en métropole collectivité territoriale de Corse comprise)

*(en millions de francs)*

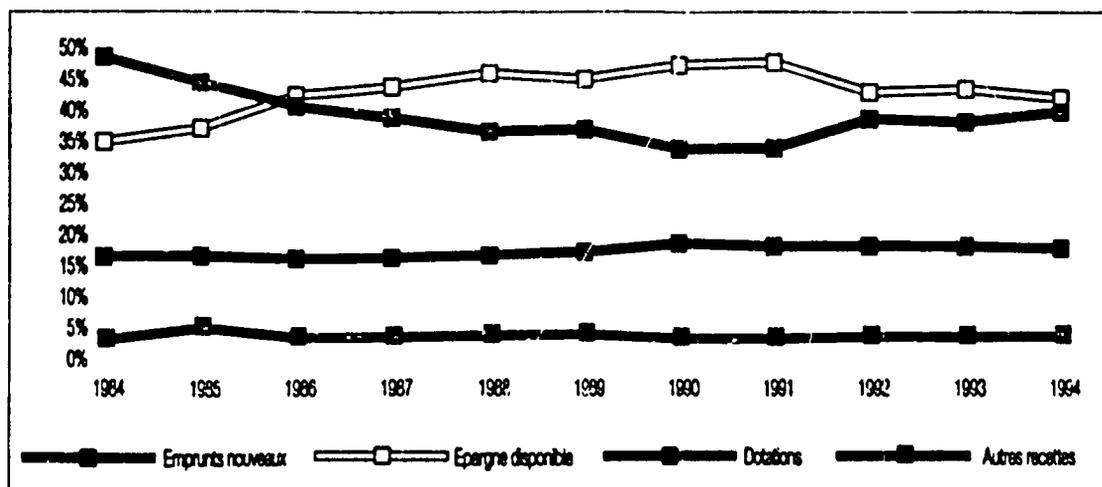
	<b>Montant pour 1993</b>	<b>% du total</b>
<b>DEPENSES TOTALES</b>	<b>62 679</b>	---
<b>Dépenses de fonctionnement</b>	<b>22 460</b>	<b>100,0</b>
Frais de personnel	1 350	6,0
Intérêts de la dette	3 799	16,9
Transferts versés	14 930	66,5
<i>dont formation professionnelle et     apprentissage</i>	6 915	28,3
<i>Equipements scolaires</i>	4 360	17,8
Frais de gestion	1 387	6,2
Autres	994	4,4
<b>Dépenses d'investissement</b>	<b>40 219</b>	<b>100,0</b>
Lycées	14 354	35,7
Formation professionnelle et apprentissage	705	1,7
Enseignement supérieur	1 682	4,2
Culture, vie sociale	931	2,3
Santé, interventions sociales	384	1,0
Logement, développement urbain	1 726	4,3
Développement rural, environnement	2 371	5,9
Transports, télécommunications	8 592	21,4
Action économique	3 664	9,1
Remboursement de dette	4 798	11,9
Autres	1 012	2,5
<b>RECETTES</b>	<b>62 464</b>	---
<b>Recettes fiscales</b>	<b>33 487</b>	<b>100</b>
Permis de conduire	301	0,9
Droits de mutation	4 719	14,1
Cartes grises	7 164	21,4
Impôts directs	20 964	62,6
Autres	319	1,0
<b>Transferts reçus</b>	<b>16 533</b>	<b>100</b>
DGD formation professionnelle	3 032	18,3
DGD	4 572	27,7
Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)	2 516	15,2
DGF Ile-de-France	1 186	7,2
FCTVA	2 217	13,4
Autres (FSE, maîtrise de l'énergie...)	3 010	18,2
<b>Emprunts</b>	<b>11 535</b>	
Autres	929	

*(Source : D.G.C.)*

### C. UN RECOURS ACCRU A L'EMPRUNT

Les analyses du Crédit local de France et de la direction générale des collectivités locales convergent donc pour souligner le recours grandissant des collectivités locales à l'emprunt en vue de financer leurs investissements, dans un contexte marqué par le tarissement de l'épargne disponible.

#### Le financement des dépenses locales d'investissement

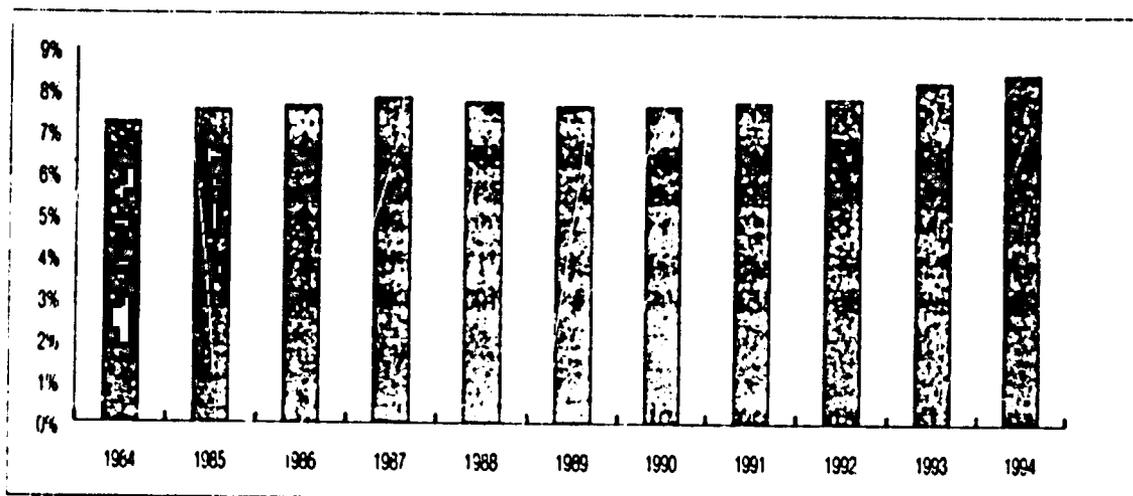


(graphique; Crédit local de France)

Ainsi, le ratio de l'encours de la dette des collectivités locales rapporté au produit intérieur brut, qui était resté remarquablement stable entre 7,5 % et 8 % jusqu'au début des années 1990, ne cesse-t-il de croître depuis 1992.

Cet encours représenterait, en 1994, 476,4 milliards de francs dont 42,9 milliards de francs pour les régions, 128 milliards de francs pour les départements et 305,5 milliards de francs pour les communes.

## Encours de dette des collectivités locales rapporté au PIB



(graphique : Crédit local de France)

## II - LA FISCALITE LOCALE

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

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

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

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

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

### A. L'APPROCHE DU CONTRIBUABLE

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

#### Charge supportée par les redevables

(en millions de francs)

	Taxe professionnelle	Taxe d'habitation	Taxe sur le foncier bâti	Taxe sur le foncier non bâti	TOTAL
1984	61 268	27 637	33 138	8 191	130 235
1985	62 002	30 244	37 234	8 900	138 481
1986	67 104	32 266	41 381	9 388	150 140
1987	68 149	33 584	45 061	9 355	156 150
1988	73 482	34 841	48 890	9 768	166 982
1989	80 581	37 443	52 235	9 622	179 882
1990	91 160	36 574	56 712	9 125	193 572
1991	98 514	40 867	62 404	8 460	210 246
1992	104 142	45 016	68 614	9 007	226 780
1993	109 490	47 462	3 990	7 935	241 877
1994 (1)	119 810	51 501	84 404	7 510	263 225

(1) Prévisions

Le taux d'évolution des impôts directs locaux réellement supportés par les redevables atteint donc, pour 1994, + 8,8 % par rapport à 1993, soit :

- + 9,43 % pour la taxe professionnelle,
- + 8,51 % pour la taxe d'habitation,
- + 9,63 % pour la taxe sur le foncier bâti,
- 5,36 % pour le foncier non bâti.

La progression pondérée des quatre taxes directes locales s'élève ainsi, du point de vue du redevable, à 8,83 %.

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

Sur ce point, il convient de rappeler que le Gouvernement, pour financer le coût des opérations de révision des bases, a institué dans la loi du 30 juillet 1990 une majoration de 0,4 % sur deux ans des prélèvements pour frais d'assiette et de recouvrement des impôts locaux. Cette majoration a tout d'abord été reconduite en 1993, puis en 1994. Il est prévu qu'elle le soit à nouveau pour 1995 par l'article 10 du projet de loi de finances initiale (1).

*1. Dans son commentaire sous cet article (Rapport Sénat n° 79-1994.1995-Tome II, fascicule 1), M. Jean Arthuis, rapporteur général, insiste tout particulièrement sur la tentation grandissante de l'Etat d'opérer des prélèvements fiscaux directement sur le contribuable local.*

**Impositions additionnelles aux quatre taxes locales**

(en millions de francs)

	1991	1992	1993	1994 (1)
<b>Taxes additionnelles au foncier bâti</b>				
. Taxe d'enlèvement ordures ménagères	9 440	10 426	11 710	12 900
. Frais d'assiette (4 %) et de dégrèvements (3,6 %)	4 802	5 247	5 796	6 340
<b>Total</b>	<b>14 242</b>	<b>15 673</b>	<b>17 506</b>	<b>19 240</b>
<b>Taxes additionnelles au foncier non bâti</b>				
. Taxe pour frais de chambres d'agriculture	1 312	1 251	1 374	1 394
. Taxe perçue au profit du BAPSA	52	53	51	62
. Cotisation assurance agricole	79	76	74	74
. Frais d'assiette et de dégrèvements (7,6 %)	743	752	653	620
<b>Total</b>	<b>2 186</b>	<b>2 232</b>	<b>2 152</b>	<b>2 140</b>
<b>Taxes additionnelles à la taxe professionnelle</b>				
. Taxe chambres de commerce	4 652	4 936	5 237	5 370
. Taxe chambres de métiers	886	915	955	1 000
. Cotisation de péréquation (2)	2 695	2 765	2 899	3 060
. Frais d'assiette et de dégrèvements (7,6 %)	8 379	9 242	10 219	11 110
<b>Total</b>	<b>16 612</b>	<b>17 858</b>	<b>19 310</b>	<b>20 540</b>
<b>Taxe additionnelle à la taxe d'habitation</b>				
. Frais d'assiette (4 %) et frais de dégrèvements	2 458	2 350	2 564	2 750
. Taxe additionnelle (3)	140	147	163	190
<b>Total</b>	<b>2 598</b>	<b>2 497</b>	<b>2 727</b>	<b>2 940</b>
<b>Total général</b>	<b>35 638</b>	<b>38 260</b>	<b>41 695</b>	<b>44 860</b>

(1) Prévisions

(2) Dont versés à l'Etat : 992 millions de francs en 1991, 1 037 millions de francs en 1992, 1 098 millions de francs en 1993 et 1 160 millions de francs en 1994.

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

## B. LE POINT DE VUE DES COLLECTIVITES LOCALES

Sous l'angle des collectivités locales, les produits et les compensations correspondant à chacune des quatre taxes directes locales ont évolué comme suit depuis 1984 :

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

(en millions de francs)

	Taxe professionnelle	Taxe d'habitation	Taxe sur le foncier bâti	Taxe sur le foncier non bâti	TOTAL
1984	66 323	30 341	35 143	7 606	139 413
1985	73 702	33 786	39 685	8 275	155 448
1986	79 566	36 858	43 616	8 809	168 849
1987	86 689	39 576	47 117	8 988	182 370
1988	93 923	41 507	50 616	9 024	195 070
1989	101 620	44 206	53 127	8 918	207 871
1990	113 696	47 681	57 678	8 994	228 049
1991	125 738	51 612	62 775	9 199	249 324
1992	135 492	53 130	67 372	9 322	265 316
1993	146 836	59 260	74 868	9 334	290 298
1994 (1)	152 387	63 453	81 362	8 889	306 091

(1) Prévisions

Le taux d'évolution du produit perçu par les collectivités locales et organismes consulaires atteint donc, pour 1994, + 5,4 % par rapport à 1993, soit :

+ 3,78 % pour la taxe professionnelle,

+ 7,1 % pour la taxe d'habitation,

+ 8,7 % pour la taxe sur le foncier bâti,

- 4,8 % pour le foncier non bâti.

**- Le constat: la fiscalité directe locale connaît un ralentissement de sa croissance en 1994**

Selon les analyses effectuées par la direction générale des collectivités locales sur un échantillon de 4 699 communes ainsi que sur la totalité des régions, des départements et des groupements de communes à fiscalité propre, les collectivités territoriales percevront *250,1 milliards de francs* au titre des quatre taxes directes locales (non comprises les allocations compensatrices) (1), soit une progression de 8,4 % par rapport à l'année 1993 (6,5 % en francs constants).

La croissance des produits, bien qu'elle reste élevée au regard de l'évolution prévisible des prix (+ 1,7 %) et du produit intérieur brut en 1994, est inférieure à la croissance de 1993 et comparable à celle de 1992 (respectivement + 8,4 % en 1993 et + 6,6 % en 1992 en francs constants et à législation constante).

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

- Les régions, avec un produit égal à 20 milliards de francs en 1994, connaissent la hausse la plus importante (+ 16,8 %), croissance qui résulte pour 30 % de l'évolution des bases et pour 70 % de celle des taux.

- Les recettes des départements atteindront 69,3 milliards de francs en 1994, soit une hausse de + 8,3 % de 1993 à 1994, résultant à part égale de celle des bases et de celle des taux pour la taxe d'habitation, à plus de 60 % de celle des bases pour les deux autres taxes principales.

- Les communes et leurs groupements percevront 160,8 milliards, soit + 7,6 %, progression de un point inférieure à celle de l'année 1993.

**- L'exception "régionale" provient donc d'une politique fiscale d'activation des taux lorsque les autres catégories de collectivités locales adoptent des profils plus "sages" :**

- Les régions ont, dans leur majorité ralenti l'augmentation de leurs taux en 1994. Les taux moyens régionaux connaissent cependant une croissance encore très élevée (+ 10,6 % pour la taxe professionnelle) bien que différenciée suivant les régions.

*1. Ce qui explique les différences avec les conclusions de la page précédente.*

• Les départements ont choisi une augmentation plus modérée de leurs taux (voisine de + 3,0 % en moyenne). Les deux tiers ont voté une croissance inférieure à la moyenne. A l'opposé, 10 départements ont choisi une croissance plus forte de leur pression fiscale en votant une évolution des taux supérieure à 8 %.

• Les communes stricto sensu percevront 142,9 milliards de francs en 1994 (+ 6,1 % par rapport à 1993). Une augmentation des taux communaux voisine de 1 % et le transfert des produits de taxe professionnelle des communes-membres vers les 20 nouveaux groupements à taxe professionnelle d'agglomération expliquent cette progression faible. A champ constant, c'est-à-dire en ajoutant aux produits communaux les produits des nouveaux groupements créés en 1994, l'évolution des produits communaux serait de + 7,4 %, l'évolution de la base de taxe professionnelle serait égale à + 5,5 %, l'évolution des taux, très faible, voisine de + 2,0 % (+ 1,7 % pour la taxe d'habitation, + 2,0 % pour la taxe sur le foncier bâti et + 1,9 % pour la taxe professionnelle).

• Les groupements à fiscalité propre ont voté un produit égal à 17,9 milliards de francs, en progression de 20,3 % par rapport à 1993. Avec des recettes égales à 1 786 millions de francs, les groupements créés en 1993 interviennent pour plus de 11 % dans cette évolution.

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

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

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

(en millions de francs)

	Taxe professionnelle	Taxe d'habitation	Taxes sur le foncier bâti	Taxe sur le foncier non bâti	TOTAL
1984	8 776	3 918	3 066		15 760
(2)	13,96 %	12,92 %	8,58 %		12,23 %
1985	15 834	4 893	3 579		24 336
(2)	22,66 %	14,49 %	8,90 %		16,90 %
1986	16 929	6 066	3 687		26 682
(2)	22,41 %	16,47 %	8,36 %		17,05 %
1987	22 665	7 575	3 877		34 117
(2)	27,53 %	19,15 %	8,19 %		20,16 %
1988	24 825	8 326	3 316		36 467
(2)	27,81 %	20,07 %	6,57 %		20,12 %
1989	25 690	8 533	2 643		36 866
(2)	26,58 %	19,31 %	5,03 %		19,06 %
1990	27 749	13 127	3 159	313	44 349
(2)	25,60 %	27,54 %	6,44 %	4,07 %	20,84 %
1991	33 559	13 016	3 012	1 230	50 818
(2)	27,93 %	25,23 %	5,65 %	15,70 %	21,82 %
1992	38 185	10 268	1 644	805	50 903
(2)	29,47 %	19,33 %	2,89 %	10,17 %	20,56 %
1993	44 793	14 149	1 066	1 833	61 841
(2)	31,86 %	23,89 %	1,69 %	23,18 %	22,83 %
1994	40 587	14 472	448	1 793	57 300
(2)	27,80 %	22,81 %	0,65 %	24,09 %	20,08 %
1994/1993	-9,39 %	2,28 %	-57,97 %	-2,18 %	-7,34 %

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

(2) En proportion des produits toutes collectivités confondues.

• Ces chiffres révèlent une croissance forte de la charge représentée, pour l'Etat, par la fiscalité directe locale, passée en effet, de 15,8 milliards de francs à 57,3 milliards de francs entre 1984 et 1994, soit une multiplication par un coefficient de 3,6. La prise en charge par l'Etat d'abattements, d'exonérations et de dégrèvements divers s'élève ainsi, en net, à 20,10 % du produit théorique que les collectivités locales devraient percevoir au titre de leur fiscalité

directe. La participation de l'Etat est passée de 12,23 % en 1984 à 20,1 % en 1994 après un pic à 22,8 % en 1993.

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

(en millions de francs)

	1991	1992	1993	1994 (provisions)
• Dotation de compensation de la taxe professionnelle	27 131	20 434	52 263	27 815
• Plafonnement taxa 3 <sup>e</sup> 1,2%	552	588	575	535
• Réduction salaires	3 185	3 195	3 136	2 918
• Réduction embauche et investissement (1)	5 234	4 248	3 925	3 498
• Abattement général 10 % bases TP	15 381	15 422	15 137	11 306
• Dégrevement de cotisation pour la fraction > 3,5 % de la valeur ajoutée (2)	7 733	14 988	18 579	23 410
<b>TOTAL</b>	<b>31 864</b>	<b>34 412</b>	<b>50 812</b>	<b>51 285</b>

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

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

Le ralentissement sensible de la progression du coût pour l'Etat des compensations d'exonérations et de dégrèvements de taxe professionnelle est dû, en 1994, à la réduction autoritaire de la compensation versée aux collectivités locales au titre de l'abattement de 10 % des bases de taxe professionnelle (article 64 de la loi de finances pour 1994).

La première partie du projet de loi de finances pour 1995, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, prévoit une consolidation, voire une accentuation, de cet effort de stabilisation des dépenses de l'Etat :

- par une reconduction en 1995 du dispositif de l'article 64 de la loi de finances pour 1994 (article 11).

- par le relèvement de 3,5 % à 3,8 % ou à 4 % du plafonnement de la cotisation de taxe professionnelle rapportée à la valeur ajoutée produite, pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 140 millions de francs ainsi que par la limitation à 500 millions de francs du gain réalisé au titre de ce plafonnement (article 3).

## TROISIEME PARTIE

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

#### I - PRESENTATION GENERALE

Le montant des crédits relevant de la présente note s'élève au total à 33,8 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement dans le projet de budget pour 1995, en hausse de 1,4 % en valeur par rapport à la loi de finances initiale pour 1994. Compte tenu de l'évolution des prix prévue pour 1995 (+ 1,7 %, hors tabac), cet ensemble subirait une très légère contraction en volume (- 0,3 %) au cours du prochain exercice.

(en millions de francs)

	1994 budget voté	1995 L.F.I	Evolution en %
Titre III - Moyens des services	5.913,4	6.099,5	+ 3,1
Titre IV - Interventions publiques	17.018,0	17.116,8	+ 0,6
<b>Total des dépenses ordinaires</b>	<b>22.931,4</b>	<b>23.216,3</b>	<b>+ 1,2</b>
Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	264,7	216,3	- 18,3
Titre VI - Subventions d'investissement accordées par l'Etat	10.136,8	10.370,7	+ 2,3
<b>Total des crédits de paiement</b>	<b>10.401,5</b>	<b>10.587,0</b>	<b>+ 1,8</b>
<b>Total DO + CP</b>	<b>33.332,9</b>	<b>33.803,3</b>	<b>+ 1,4</b>
Titre V - AP	222,0	146,0	- 34,2
Titre VI - AP	10.609,2	10.744,1	+ 1,3
<b>Total des autorisations de programme</b>	<b>10.831,2</b>	<b>10.890,1</b>	<b>+ 0,5</b>

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

En 1993, le montant des crédits ouverts par fonds de concours sur ce budget s'est élevé, en effet, à 4.064,5 millions de francs<sup>(1)</sup> dont 3,9 milliards de francs correspondant à la majeure partie des crédits du FEDER versés à la France dans le cadre de la politique des fonds structurels, qui s'imputent sur le chapitre 67-58 "Participation des Communautés européennes à divers programmes en cofinancement".

Les fonds de concours de coopération internationale dont les recettes ont été rattachées au budget de l'Intérieur ont atteint, en définitive, la même année, 3.926,4 millions de francs alors que le montant des fonds de concours ordinaires et spéciaux était de 138,1 millions de francs.

Les chiffres définitifs pour 1994 et 1995 ne sont pas encore connus, les rattachements sur fonds de concours ne donnant lieu à inscription qu'en loi de règlement.

## II - LES DIFFERENTES ACTIONS

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

- Les crédits de fonctionnement et d'équipement des préfectures (action "administration territoriale") dépassent 6 milliards de francs et représentent la quasi-intégralité des dépenses des titres III (moyens des services) et V (investissements de l'Etat).

- La dotation dévolue aux cultes d'Alsace-Lorraine, d'un montant de 210,3 millions de francs, est marginale et se concentre en presque totalité sur le titre III (moyens des services).

- Enfin, l'action "collectivités locales" regroupe diverses dépenses de transfert de l'Etat vers les collectivités locales, imputées sur les titres IV (interventions publiques) et VI (subventions d'investissements) à hauteur de 27,5 milliards de francs, parmi lesquelles prédominent la dotation générale de décentralisation et la

*1. Dernières données connues, fournies par la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 1993.*

dotation globale d'équipement qui constituent, à elle deux, près des quatre-cinquièmes (78,7 %) des crédits de l'action.

*Les autres crédits du budget de l'Intérieur, consacrés aux dépenses de sécurité, font l'objet de la note de présentation de notre collègue Paul Girod.*

Action	Crédits demandés (en millions de francs)	Importance de chaque action (en %)	Variation par rapport à 1994 (en %)
<b>I - Dépenses ordinaires et crédits de paiement</b>			
Administration territoriale	6.105,6	18,1	+ 2,2
Cultes d'Alsace-Lorraine	210,3	0,6	+ 2,5
Collectivités locales	27.487,4	81,3	+ 1,2
<b>Total I</b>	<b>33.803,3</b>	<b>100,0</b>	<b>+ 1,4</b>
<b>II - Autorisations de programme</b>			
Administration territoriale	145,0	1,3	- 34,4
Cultes d'Alsace-Lorraine	1,0	0,0	0,0
Collectivités locales	10.744,1	98,7	+ 1,3
<b>Total II</b>	<b>10.890,1</b>	<b>100,0</b>	<b>+ 0,5</b>

## A. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

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

La masse principale des dépenses de l'administration territoriale est constituée par la prise en charge de la rémunération du personnel en fonction dans les préfetures. Son évolution détermine, en effet, plus de 90 % de la progression des crédits du titre III (moyens des services).

Celle-ci reflète, comme chaque année, les besoins nés de quatre séries d'obligations contractuelles ou législatives : l'extension en année pleine de mesures de revalorisation des rémunérations intervenues en 1994, le provisionnement des mesures de revalorisation des rémunérations publiques prévues en 1995, le financement de la sixième tranche d'application du protocole d'accord

sur la rénovation de la grille de la fonction publique, enfin l'application de la loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985 relative à la prise en charge par l'Etat, les départements et les régions des dépenses de personnel correspondant aux agents mis à leur disposition.

Par ailleurs :

- le chapitre 37-10 "Administration préfectorale - Dépenses diverses" bénéficie d'une mesure nouvelle de 20 millions de francs au titre du fonds de modernisation des préfetures et atteint ainsi, en 1995, 1 525,8 millions de francs ;

- le chapitre 34-82, article 21, "Administration territoriale - Informatique" subit, en revanche, une contraction de 3,8 % de ses crédits qui tombent ainsi à 262 millions de francs.

Cette diminution s'explique largement par l'achèvement du programme d'informatisation de la confection et de la gestion des cartes nationales d'identité.

Au 31 décembre 1994, 43 départements, soit 136 sites (préfetures et sous-préfetures) seront, en effet, d'ores et déjà raccordés au système de fabrication et de gestion informatisée des cartes nationales d'identité.

La poursuite de la généralisation s'effectuera, en 1995, avec l'ouverture du deuxième centre de production qui sera installé à Limoges et assurera la fabrication des titres pour la moitié des départements. La totalité du territoire devrait être raccordée à l'application à la fin de l'année 1995.

Enfin, les dotations d'équipement des préfetures et sous-préfetures passent de 221 millions de francs à 145 millions de francs en autorisations de programme et de 263,7 millions de francs à 214,3 millions de francs en crédits de paiement, soit des baisses importantes de, respectivement, 34,4 % et 18,7 % par rapport à 1994.

Selon les informations fournies par le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, lors de son audition devant la commission des finances, ces contractions sont justifiées par l'importance des reports prévisibles de 1994 sur 1995.

## **2. Les personnels**

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

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

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

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

• En 1995, la loi du 11 octobre 1985 devrait se traduire pour l'Etat par :

- 393 créations et 2 suppressions d'emplois au titre du droit d'option (coût net : 44 millions de francs),

- 24 créations et 32 suppressions d'emplois au titre des vacances prévisibles (gain net : 2,6 millions de francs).

Enfin, interviennent divers ajustements et régularisations sur les années antérieures qui conduisent notamment à la suppression nette de 146 emplois.

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

• Depuis 1990, année pour laquelle on dénombrait 23.427 postes de fonctionnaires titulaires dans les services de préfectures, l'effectif budgétaire a augmenté de 13,5 %, pour s'établir à 26.596 postes en 1994, l'effectif réel connaissant, pour la

même période, une évolution sensiblement plus forte (+ 20,6 %), ce qui a eu pour effet de réduire progressivement le décalage entre les deux séries.

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

**Evolution budgétaire et réelle des corps du cadre national des préfectures entre 1990 et 1994**

Corps	1990		1991		1992		1993		1994	
	Effectifs réels	Effectifs budgét.								
Directeurs	330	375	339	379	331	379	339	379	359	379
Attachés principaux et attachés	2.683	2.980	2.700	2.971	2.664	3.047	2.981	3.127	3.077	3.122
Secrétaires administratifs	3.610	3.753	3.577	3.856	3.664	4.295	3.806	4.617	4.066	4.765
Adjointes administratifs	8.662	9.043	9.301	9.278	10.493	9.816	10.530	9.880	10.415	9.738
Agents administratifs	5.061	5.440	5.396	5.561	5.799	6.485	5.986	6.114	6.092	5.973
Chefs surveillants + AST	1.264	1.318	1.246	1.349	1.568	1.423	1.321	1.423	1.326	1.410
Ouvriers et maîtres ouvriers	353	518	545	615	1.135	1.141	1.070	1.196	1.148	1.209
<b>Total</b>	<b>21.963</b>	<b>23.427</b>	<b>23.104</b>	<b>24.009</b>	<b>25.654</b>	<b>26.586</b>	<b>26.033</b>	<b>26.730</b>	<b>26.483</b>	<b>26.506</b>

• S'agissant du corps préfectoral, la création de cinq emplois budgétaires de sous-préfets en 1993 avait été justifiée par la nécessité d'adapter l'effectif budgétaire au nombre d'emplois à pourvoir pour couvrir la carte territoriale, qui reste très supérieure à l'effectif budgétaire (470 postes territoriaux pour 447 postes budgétaires territoriaux, les 22 autres emplois étant des postes de hors cadre).

En 1995, le corps des sous-préfets fera l'objet d'une mesure de repyramidage, à effectif budgétaire global constant (+ 15 emplois de hors classe, - 5 emplois de première classe, - dix emplois de deuxième classe).

	Effectif budgétaire au 31.12.1994	Effectif budgétaire pour 1995
Directeurs de cabinet (ayant rang de préfets de classe normale)	2	2
Préfet de Paris préfet de la région Ile-de-France nouveau régime	1	1
Préfets de classe normale	97	97
Préfets hors-classe	25	25
Secrétaire général de la zone de défense de Paris	1	1
Secrétaires généraux (ayant rang de préfets de classe normale)	3	3
Sous-préfets de 1ère classe	161	156
Sous-préfets de 2ème classe	160	150
Sous-préfets hors-classe	148	163
<b>Totaux</b>	<b>598</b>	<b>598</b>

L'effectif réel des préfets présente en permanence une situation de surnombre. Celle-ci est due au nombre élevé des préfets hors cadre pour un effectif budgétaire constant de 19 emplois.

Dans le corps des sous-préfets, le taux de vacance budgétaire est, en revanche, relativement faible. En début d'année, il y a lieu de laisser disponible des postes afin de permettre la nomination des élèves sortant de l'ENA en février. Le taux de couverture des postes territoriaux est maintenu à un haut niveau (95 %).

	Préfets		Sous-préfets	
	Effectif budgétaire	Effectif réel	Effectif budgétaire	Effectif réel
01.01.1990	129*	173	464**	427
01.01.1991	129*	168	464**	438
01.01.1992	129*	173	464**	432
01.01.1993	129*	174	469**	447
01.01.1994	129*	180	469**	435

\* dont 19 hors cadre

\*\* dont 23 hors cadre

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

La marge nouvelle dégagée entre les deux lois de finances initiales (un peu plus de 5 millions de francs, soit une progression de 2,5 % de la dotation) provient intégralement d'un ajustement des dépenses de personnel afin de tenir compte des mesures de revalorisation des rémunérations publiques intervenues dans le courant de 1994 et à intervenir en 1995.

Par ailleurs, la poursuite de la restauration du grand séminaire de Strasbourg et du palais épiscopal de Metz justifie la reconduction, sur le prochain exercice, d'une dotation de 1 million de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement sur le chapitre 57-40 (article 10).

## **C. LES COLLECTIVITÉS LOCALES**

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

- La dotation générale de décentralisation (DGD), d'un montant global de 15,8 milliards de francs (DGD Corse comprise) est indexée sur la DGF, avant ajustements divers, comme on l'a vu ci-dessus.

- **Les subventions obligatoires et facultatives**

- Les subventions obligatoires inscrites au "bleu" de l'Intérieur sont des subventions venant en compensation de certaines exonérations prévues par la loi au titre des taxes foncières. Elles regroupent également l'aide de l'Etat aux communes fusionnées.

On a déjà vu que la compensation accordée en contrepartie des exonérations de foncier bâti visant à encourager la construction immobilière était réduite de 214,9 millions de francs à 1.286,4 millions de francs. Sur ce gain total, 200 millions de francs correspondent à l'économie constatée en 1994 en conséquence de la suppression de la compensation versée par l'Etat au titre de l'exonération de deux ans des constructions neuves (article 129 de la loi n° 91-1222 du 30 décembre 1991 portant loi de finances pour 1992).

Le reliquat (14,9 millions de francs) est redéployé à raison de :

10 millions de francs pour la compensation de l'exonération de foncier non bâti prévue pour encourager le reboisement (*article 1395 B du code général des impôts*) qui est ainsi portée de 2 à 12 millions de francs,

4,9 millions de francs au titre de l'aide financière de l'Etat aux communes fusionnées qui est ainsi relevée de 100.000 francs à 5 millions de francs.

- Les subventions facultatives de fonctionnement, destinées en particulier aux communes éprouvant de graves difficultés budgétaires, sont simplement reconduites en francs courants d'une année sur l'autre avec 20 millions de francs.

• Les subventions d'équipement

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

Les autorisations de programme correspondantes évoluent annuellement au rythme prévisible de la formation brute de capital fixe des administrations publiques, soit + 3,3 % en valeur pour 1995. La DGE des communes atteint ainsi 3,66 milliards de francs en autorisations de programme et 3,48 milliards de francs en crédits de paiement, la DGE des départements 2,43 milliards de francs en autorisations de programme et 2,36 milliards de francs en crédits de paiement, la DRES 3,04 milliards de francs en autorisations de programme et 2,95 milliards de francs en crédits de paiement, la DDEC 1,5 milliard de francs en autorisations de programme et 1,46 milliard de francs en crédits de paiement.

Enfin, le niveau des crédits de paiement et des autorisations de programme inscrits au titre des travaux divers d'intérêt local (*chapitre 67-51*) est grossièrement divisé par trois et fixé respectivement à 95 millions de francs et 105 millions de francs. Cette ligne devrait cependant, comme cela est de tradition, être "regonflée" en cours de discussion budgétaire.

**MODIFICATIONS APPORTEES PAR  
L'ASSEMBLEE NATIONALE  
EN DEUXIEME DELIBERATION  
AU BUDGET DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE,  
DES COLLECTIVITES LOCALES  
ET DE LA DECENTRALISATION  
EN SECONDE DELIBERATION POUR 1995**

**197,342 millions de francs supplémentaires ont été accordés, à titre non reconductible, au budget de l'administration territoriale et de la décentralisation au terme de la seconde délibération de l'Assemblée nationale sur les dispositions du projet de loi de finances initiale pour 1995.**

**Trois chapitres bénéficient de majorations de crédits :**

**- 5 millions de francs sont inscrits sur le chapitre 31-21 (*"Cultes d'Alsace et de Lorraine.- Rémunérations et indemnités"*) ;**

**- 2,4 millions de francs sont inscrits sur le chapitre 57-60 (*"Informatique, télématique et transmissions.- dépenses d'équipement"*), à l'article 10 (*"administration préfectorale"*) ;**

**- le chapitre des subventions aux collectivités locales pour travaux divers d'intérêt local (67-51) reçoit, enfin, une enveloppe supplémentaire de 189,942 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement.**

**Cette ligne est donc portée à 294,942 millions de francs en autorisations de programme et à 284,942 millions de francs en crédits de paiement, soit à des niveaux proches de ceux atteints en loi de finances initiale pour 1994 (296,787 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement).**

**La majoration de cette ligne budgétaire en deuxième délibération est traditionnelle.**

**Réunie le vendredi 18 novembre 1994 sous la présidence de M. Jean Arthuis, rapporteur général, la commission des finances a estimé que les abondements décidés à l'Assemblée nationale au terme de la seconde délibération sur les dispositions du projet de loi de finances initiale pour 1995 ne pouvaient que la renforcer dans sa décision de proposer au Sénat d'adopter les crédits de l'administration préfectorale, des collectivités locales et de la décentralisation.**

Réunie le mardi 15 novembre 1994 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de l'Intérieur (Administration territoriale, collectivités locales et décentralisation).