

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1997-1998

Annexe au procès verbal de la séance du 20 novembre 1997.

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 1998, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 30

INTÉRIEUR ET DÉCENTRALISATION :

• DÉCENTRALISATION

Rapporteur spécial : M. Michel MERCIER

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11ème législ.) : 230, 305 à 310 et T.A. 24.

Sénat : 84 (1997-1998).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	PAGES
OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPECIAL	5
PREMIÈRE PARTIE : LE CONTEXTE FINANCIER LOCAL	13
I. LES PRINCIPALES TENDANCES DES BUDGETS LOCAUX	13
A. LES LIGNES GÉNÉRALES D'ÉVOLUTION	13
B. L'ANALYSE PAR NIVEAU DE COLLECTIVITÉS LOCALES : LA REPRISE DE L'INVESTISSEMENT, UN « FEU DE PAILLE » ?	16
1. <i>Les communes : un retour effectif de l'investissement</i>	16
2. <i>Les départements : une maîtrise remarquable des dépenses de fonctionnement et une reprise mesurée de l'investissement</i>	19
3. <i>Les régions : un ensemble stabilisé hors expérimentation du transfert de compétence en matière ferroviaire</i>	23
II. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DE LA FISCALITÉ LOCALE	27
A. LA FISCALITÉ DIRECTE LOCALE	27
1. <i>L'approche du contribuable : une moindre progression</i>	27
2. <i>Le point de vue des collectivités locales : un effort de modération</i>	30
3. <i>La charge des compensations d'allègements d'impôts locaux pour l'Etat : une forte progression</i>	33
B. LA FISCALITÉ TRANSFÉRÉE DANS LE CADRE DES LOIS DE DÉCENTRALISATION	38

DEUXIÈME PARTIE - L'ANALYSE DE L'EFFORT FINANCIER DE L'ETAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 1998	45
I. LES PRINCIPES DU PACTE DE STABILITÉ NE SONT PAS REMIS EN CAUSE	47
A. LE RESPECT DES PRINCIPES FONDATEURS DU PACTE	47
B. UN CONTEXTE PARTICULIER	48
1. <i>Le recalage de la base de calcul de la DGF</i>	48
2. <i>Le montant prévisionnel de la DGF pour 1998 : l'incidence de la régularisation négative de la DGF pour 1996</i>	49
C. DES MODALITÉS DE « NEUTRALISATION » DE LA RÉGULARISATION NÉGATIVE DE LA DGF POUR 1996 CONTESTABLES	51
1. <i>L'analyse du Gouvernement</i>	51
2. <i>Une méthode contestable</i>	53
D. LA MISE EN OEUVRE DES RÈGLES D'INDEXATION EN 1998	54
1. <i>Les concours indexés sur la DGF</i>	54
2. <i>Les autres concours de l'enveloppe normée (à l'exception de la DCTP)</i>	55
E. LES CONCOURS HORS ENVELOPPE DU PACTE DE STABILITÉ	56
II. 1998 : L'ANNÉE DE TOUS LES DANGERS ?	59
A. LE DISCOURS AMBIGU SUR « L'EXCEDENT » DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES	59
1. <i>Un constat comptable non réfutable</i>	59
2. <i>... dont la signification doit être précisée</i>	60
B. PLAN POUR L'EMPLOI DES JEUNES CONTRE CNRACL : UN MARCHÉ DE DUPES ?	60
1. <i>Les emplois-jeunes : des emplois publics virtuels</i>	61
2. <i>L'absence de hausse des cotisations à la CNRACL : un gage à court terme</i>	62
C. LES GRANDS « CHANTIERS » POUR LES FINANCES LOCALES EN 1998	63
1. <i>Une volonté affichée de maîtrise du coût pour l'Etat des compensations et dégrèvements malmenée par l'Assemblée nationale</i>	63

2. <i>L'inévitable sortie du pacte de stabilité financière</i>	68
3. <i>L'annonce d'une conduite à leur terme des « impossibles réformes » de l'intercommunalité et de la révision des bases</i>	68
D. LA REVALORISATION DES BASES CADASTRALES : UN « OUBLI » RÉPARÉ	69
III. LES AUTRES MESURES TOUCHANT LES FINANCES LOCALES	71
A. LE FCTVA À LA VEILLE D'UNE REDÉFINITION ?	71
1. <i>La généralisation d'une mesure introduite par le Sénat</i>	71
2. <i>Les règles d'éligibilité au FCTVA : une problématique en devenir ?</i>	72
B. LA « PENTE GLISSANTE » DE L'ENDETTEMENT : UN CHOIX INACCEPTABLE POUR LA CNRACL	76
1. <i>L'absurdité d'une logique d'endettement</i>	77
2. <i>L'indispensable réforme des modalités de la participation de la CNRACL au système des compensations</i>	81
LES TRAVAUX DE LA COMMISSION	85
I. L'EXAMEN DES CRÉDITS DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET DE LA DÉCENTRALISATION EN COMMISSION DES FINANCES	85
II. L'AUDITION DE M. JEAN-PIERRE CHEVÈNEMENT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR PAR LA COMMISSION DES FINANCES	89
MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIEME DELIBERATION	91

OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPECIAL

LES COLLECTIVITES LOCALES NE SONT PAS DES « TIROIRS-CAISSES »

S'agissant des budgets locaux, votre rapporteur s'est assigné pour objectif de faire comprendre à l'Etat que **les collectivités locales ne sont pas des « tiroirs-caisses » sur lesquels celui-ci pourrait exercer un droit de tirage pour venir régulièrement compléter le financement de politiques dont la responsabilité lui incombe.**

Ainsi que l'a rappelé le président Christian Poncelet à l'occasion du débat sur les collectivités locales organisé en avril de cette année au Sénat, *« trop de faux et mauvais procès sont encore instruits, dans certaines sphères de l'Etat, à l'encontre des collectivités locales qui sont accusées, à tort, d'être des îlots de prospérité et de laxisme dans un océan de pénurie et de rigueur ».*

La bonne gestion des collectivités locales, soulignée par l'audit des finances publiques publié cet été, **ne peut en effet servir de prétexte à l'Etat pour venir « ponctionner » les budgets locaux dans le but de financer des politiques qui relèvent de sa seule compétence.**

Or, les modalités retenues par le Gouvernement pour la mise en oeuvre du plan pour l'emploi des jeunes constituent à cet égard une fâcheuse illustration de cette "pente naturelle" de l'Etat.

Certes, le Gouvernement a accepté, en échange, de ne pas relever, pour 1998, les cotisations à la CNRACL ; mais il est à craindre que les collectivités locales devront assumer dès l'année prochaine à la fois une hausse de ces cotisations pour 1999 et la charge nouvelle des emplois-jeunes.

Enfin, le brutal relèvement de la CSG sur les indemnités des maires qu'impliquera l'adoption de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 et auquel votre rapporteur s'est opposé au cours de la discussion de ce texte au Sénat pose, à l'évidence, le problème de la juste rétribution des élus locaux.

LES EMPLOIS-JEUNES : DES EMPLOIS PUBLICS VIRTUELS

Il apparaît inévitable que lorsque dans cinq ans ces contrats de droit privé arriveront à leur terme légal, les collectivités locales subiront une pression, à laquelle il leur sera difficile de résister, pour l'intégration d'une partie, au moins, de ces « employés » dans les cadres de la fonction publique territoriale.

Il s'agit là d'une « bombe à retardement » financière dont les budgets locaux devront, un jour, « encaisser le choc ». Ce jour-là, hélas, il sera trop tard.

Il faut enfin préciser que le « montant et la durée » de l'aide forfaitaire versée par l'Etat à l'employeur sont fixés par décret. Ce large renvoi au pouvoir réglementaire constitue une menace potentielle, car même si « l'intention du législateur », votre rapporteur y a veillé, a été clairement précisée au cours des débats parlementaires, il reste que le montant annuel de l'aide de 92.000 francs par poste de travail (correspondant à 80 % du salaire minimum de croissance et revalorisé chaque année comme le salaire minimum de croissance) versée, "pendant une durée de soixante mois" prévue par le décret n°97-954 du 17 octobre 1997, pourrait, juridiquement, être révisée par décret. La vigilance s'impose donc.

Par ailleurs, votre rapporteur réitère les critiques de la commission des finances sur « la fuite en avant » que constitue le recours à l'emprunt pour la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

LA CNRACL : UNE NÉCESSAIRE RÉVISION DE LA PARTICIPATION A LA SURCOMPENSATION

La CNRACL, structurellement excédentaire, est en effet mise, dans des proportions croissantes, en **situation de déséquilibre financier du fait de sa « participation » aux mécanismes dits de compensation et de surcompensation.**

Ces participations sont ainsi **passées de 2 milliards de francs en 1981 à près de 20 milliards en 1997, soit une multiplication par 10 en 16 ans !**

Dans le même temps **le rapport entre le nombre des cotisants et le nombre de pensionnés est passé de 4,5 actifs pour 1 retraité en 1981 à 2,8 actifs pour 1 retraité en 1997.**

C'est donc de moins en moins de cotisants pour de plus en plus de retraités. Or, les versements de la CNRACL pour les compensations aux autres régimes (SNCF, mineurs etc..) ne font qu'augmenter.

Ces dernières sont en effet directement à l'origine des difficultés financières de ce régime. Le Gouvernement propose de laisser la CNRACL s'endetter, votre rapporteur ne peut que récuser cette « fuite en avant » sur « la pente glissante » de l'endettement au nom d'un principe simple selon lequel **on ne laisse pas s'endetter un régime dont le déficit est provoqué par des facteurs externes.**

A ce financement par l'emprunt il faut, à l'évidence, **substituer une démarche qui s'attaque à la cause des déficits de la CNRACL, c'est à dire à la diminution du montant de ces compensations qui pèsent sur ce régime.**

LA SORTIE DU PACTE DE STABILITÉ FINANCIÈRE : UN HORIZON INCERTAIN

A la date de publication du présent rapport, le **Gouvernement n'a pas encore arrêté de position officielle sur les modalités de « sortie » du pacte de stabilité financière** déterminé par l'article 32 de la loi de finances pour 1996 pour les trois années 1996, 1997 et 1998.

Il s'agit donc ici de formuler quelques recommandations.

L'ambition de ces recommandations est d'orienter l'esprit qui doit présider à la **définition et le respect d'un code de bonne conduite régissant les relations entre les collectivités locales et l'Etat.**

Il s'agit, en particulier, de tenir compte de **l'inquiétude des élus locaux due à la multiplication des transferts non compensés de charges et à l'imposition d'obligations nouvelles.** En conséquence, il est indispensable que l'Etat accepte une **extension du concept de pacte de stabilité aux transferts et créations de charges nouvelles.**

Il s'agit aussi de **veiller à ce que les collectivités locales puissent bénéficier des fruits de la croissance, en prévoyant le maintien d'un lien entre l'évolution du PIB et celle des dotations en provenance du budget de l'Etat.**

A cet égard, il convient de faire référence à la déclaration du président de la République devant le 80 congrès de l'association des maires de France.

Le chef de l'Etat a en effet déclaré qu'il souhaitait que *"le pacte de stabilité garantissant aux collectivités locales une évolution de leurs recettes au niveau de l'inflation [...] soit étendu à l'évolution des dépenses"*.

En tout état de cause **un moratoire devra être décrété en matière de normes dans le domaine de l'eau et des déchets, car, sauf à se condamner à une progression continue des impôts locaux, les collectivités locales ne pourront pas assumer en permanence des charges nouvelles.**

Par ailleurs il dénonce l'appel régulier à la « charité fiscale » des collectivités locales, au moyen des exonérations non compensées de fiscalité locale. A cet égard, il faut relever qu'à l'occasion de la discussion des articles de la deuxième partie de la loi de finances pour 1998, l'Assemblée nationale a réintroduit une faculté d'exonérer, donc non compensée, de la vignette en faveur des voitures propres (électriques et gaz GPL), disposition dont votre commission des finances avait obtenu la suppression dans la loi sur l'air.

Une grande vigilance reste donc de rigueur dans ce domaine.

LIBÉRER LES COLLECTIVITÉS DES CONTRAINTES DES LIENS ENTRE LES TAUX DES IMPÔTS LOCAUX.

La réflexion sur les finances locales doit aussi être prospective. De ce point de vue, il est nécessaire de **mettre fin à la « liberté surveillée » que connaissent les collectivités locales en matière de vote des taux des impôts locaux**. La définition de ces règles remonte en effet à la loi du 10 janvier 1980. Or, depuis cette date, le contexte de l'action des collectivités locales a profondément évolué et **ces règles apparaissent périmées**. Constituant une entrave à la libre administration des collectivités locales, **ce « carcan fiscal » est aujourd'hui totalement inadapté à la réalité de l'action locale**. Les collectivités locales sont en effet devenues des « promoteurs » de leur territoires et ne peuvent plus être soupçonnées de faire un usage irréfléchi de leurs pouvoirs fiscaux.

C'est pourquoi la commission des finances du Sénat, au cours de la discussion de la loi de finances pour 1998, engagera ce débat en proposant d'instituer une exception à la « loi de liaison » des taux en faveur des groupements de communes à taxe professionnelle unique.

Il ne s'agit là, bien évidemment, que **d'une première étape sur la longue route de la reconnaissance d'un véritable pouvoir fiscal des collectivités locales**.

1998 : UN HORIZON CHARGÉ

Le Gouvernement a confirmé sa volonté d'engager une réforme destinée à favoriser le développement de l'intercommunalité et « d'examiner très rapidement » le projet de révision des bases cadastrales.

S'agissant de la révision de bases cadastrales, il convient de rappeler que le précédent Gouvernement avait procédé à une nouvelle rédaction du projet de loi portant incorporation dans les rôles d'imposition des nouvelles évaluations cadastrales issues de la loi du 30 juillet 1990, afin de tenir compte des observations émises par les membres du comité des finances locales.

Les principales observations du comité avaient, à l'époque, recueilli l'assentiment du Gouvernement et concernaient en particulier :

- * la suppression d'un groupe spécifique de tarification pour les logements à caractère social ;
- * l'application d'un taux de revalorisation de 1,61, au lieu de 1,37 initialement proposé par le gouvernement, pour les évaluations cadastrales des locaux industriels et commerciaux ;
- * l'allongement de trois à quatre ans de la période d'intégration des nouvelles bases d'imposition ;
- * l'abaissement à 15 % et 300 francs d'accroissement des cotisations d'une année sur l'autre (au lieu de 50 % et 500 francs) des seuils d'écrêtement.

S'agissant de la fiscalité locale, l'année 1998 comportera certainement une réflexion sur la cotisation minimum de taxe professionnelle. Après les tentatives extrêmes de l'Assemblée nationale (repoussées par le Gouvernement), qui portaient le taux de cette cotisation de 0,35 % à 1,5 % et qui abaissaient le seuil de chiffre d'affaires de 50 millions de francs à 10 millions de francs, le Gouvernement a en effet fait savoir que ce "dossier" serait analysé.

Cette action risque cependant d'être complétée par une "approche critique" du poids des compensations des dégrèvements et des exonérations de fiscalité locale.

A l'occasion du 80ème congrès de l'association des maires de France, le secrétaire d'Etat au budget, M. Christian Sautter a en effet réitéré les déclarations qu'il avait faites devant le comité des finances locales au mois de septembre sur la nécessaire maîtrise du coût de ces compensations pour le budget de l'Etat, rappelant que celles-ci s'élevaient à 73 milliards de francs pour 1997, soit 23 % du montant total des quatre taxes locales directes. En outre le secrétaire d'Etat au budget a ajouté que *"cette situation [n'était] pas tolérable d'un point de vue budgétaire [et qu'elle allait] à l'encontre du principe de responsabilité des élus locaux"*.

Enfin, il convient de noter que le Gouvernement a accepté de remédier à "l'oubli" que constituait, dans le texte initial du projet de loi de finances, l'absence de disposition relative à la revalorisation forfaitaire des bases cadastrales. Cette revalorisation est ainsi fixée à 1,1 % pour 1998 (en 1997 celle-ci était de 1 %).

PREMIÈRE PARTIE :

LE CONTEXTE FINANCIER LOCAL

I. LES PRINCIPALES TENDANCES DES BUDGETS LOCAUX

Les remarques présentées par votre commission des finances, lors de l'examen des projets de budget du ministère de l'intérieur et de la décentralisation 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 1996 ne sont encore qu'à l'état d'estimations eu égard aux délais de centralisation des comptes administratifs) ;

- les données fournies par le Crédit local de France ont l'avantage d'être communiquées très tôt, au mois de juillet, avant même que l'exercice auquel elles s'appliquent ne soit achevé ; elles reposent sur les travaux statistiques de différentes administrations (Comptabilité publique, DGCL, DGI) et sur ses propres informations ;

- les données élaborées par la direction générale des collectivités locales sont également disponibles, pour les départements et les régions pour l'exercice en cours et constituent une source d'information très précise. Cependant, ces données sont établies par niveau de collectivités et ne présentent donc pas d'analyse globale. Elles ont pour autre inconvénient d'être fondées sur les budgets primitifs des collectivités et de ne pas prendre en compte les budgets supplémentaires.

A. LES LIGNES GÉNÉRALES D'ÉVOLUTION

La note de conjoncture publiée au mois de juillet 1997 par le Crédit local de France est la seule à offrir un panorama synthétique de la situation financière de l'ensemble des collectivités territoriales en 1997 ainsi que des prévisions pour 1998.

Compte simplifié des collectivités locales (en milliards de francs)

RECETTES REELLES	1995	96/95	1995	97/96	1997
FONCTIONNEMENT (1)	601,0	4,6	628,4	3,2	648,7
Recettes fiscales	384,0	5,4	404,9	3,9	420,6
dont produit voté	264,8	6,9	283,2	4,7	296,6
Dotations de l'Etat (pacte)	133,5	3,0	137,5	1,2	139,2
Autres recettes	83,4	3,2	86,1	3,4	89,0
INVESTISSEMENT	116,9	-4,3	11,8	-1,5	110,2
Dotations de l'Etat	36,3	-1,0	35,9	-5,9	33,8
Emprunts (hors refinancements)	72,8	-6,4	68,2	0,6	68,6
Autres recettes	7,7	-0,9	7,7	0,7	7,7
DEPENSES REELLES	1995	96/95	1996	97/96	1997
DEPENSES DE GESTION (2)	404,8	4,5	422,9	3,9	439,4
Dépenses de personnel	167,9	4,3	175,1	3,2	180,7
Autres dépenses de gestion	236,9	4,6	247,8	4,4	258,7
INVESTISSEMENT	183,3	5,8	172,7	2,9	177,7
ANNUTE	113,9	1,9	116,1	0	116,1
Intérêts de la dette (4)	57,4	-3,5	55,4	-10,2	49,7
Remboursements (hors RA) (6)	56,5	7,4	60,8	9,3	66,4
SOLDES D'EPARGNE	1995	96/95	1996	97/96	1997
Epargne de gestion (1) - (2) = (3)	196,2	4,7	205,5	1,9	209,3
Epargne brute (3) - (4) = (5)	138,8	8,2	150,1	6,3	159,6
Epargne disponible (5) - (6)	82,2	8,6	89,3	4,3	93,2

Les tableaux reproduits ci-dessus soulignent quelques grandes tendances :

- une croissance modérée des recettes fiscales (+3,9 % après + 5,7 % en 1996) qui se vérifie notamment pour le produit des quatre impôts directs locaux ;

- une bonne maîtrise des dépenses de fonctionnement (+ 3,9 % en 1997 par rapport à 1996 après + 4,5 % en 1996 par rapport à 1995), cette évolution favorable s'expliquant par une moindre progression des frais de personnel et des dépenses d'aide sociale, la baisse des frais financiers (- 10,2 %) pour la quatrième année consécutive et l'absence de relèvement du taux de la cotisation patronale à la CNRACL ;

- un accroissement de l'épargne disponible (+ 4,3 %), qui atteint 93,2 milliards de francs, mettant les collectivités locales en mesure de financer par leur épargne 46 % de leurs investissements, soit le niveau d'autofinancement le plus élevé depuis 1990 ;

- un investissement, qui après deux années de forte baisse (- 4,9 % en 1995 et - 5,5 % en 1996) devrait entrer dans un nouveau cycle de croissance, **les dépenses d'investissement augmentant de 2,9 % en 1997 et étant susceptibles de connaître une progression encore plus forte en 1998.**

Cette croissance de l'épargne disponible est surtout marquée pour les communes et se vérifie, dans une moindre mesure, pour les départements. S'agissant des régions, le léger repli de l'épargne disponible n'empêche pas celles-ci de financer plus de la moitié de leurs dépenses d'investissement sur leur épargne disponible.

Au total, et avant de procéder à une analyse par niveau de collectivité, votre rapporteur appelle l'attention du Gouvernement sur la nécessité de ne pas « casser » ce mouvement de reprise de l'investissement des collectivités locales par un accroissement de leurs charges de fonctionnement. La contribution prépondérante des collectivités locales à l'investissement public constitue en effet un des moteurs de la reprise économique, le Gouvernement ne saurait l'ignorer.

B. L'ANALYSE PAR NIVEAU DE COLLECTIVITÉS LOCALES : LA REPRISE DE L'INVESTISSEMENT, UN « FEU DE PAILLE » ?

1. Les communes : un retour effectif de l'investissement

La Direction générale des collectivités locales établit traditionnellement une analyse de l'évolution des budgets primitifs communaux à partir d'un échantillon de 4.740 communes réparties sur l'ensemble des départements.

Les années précédentes, votre rapporteur avait pu disposer avant la date de publication du présent rapport des principaux éléments de cette analyse. Pour 1997, le nombre croissant de communes expérimentant la nouvelle comptabilité M14 a encore accru la complexité de la compilation et du traitement des données, retardant ainsi la date de disponibilité des informations sur les budgets primitifs des communes pour 1997. A cette date, la Direction générale des collectivités locales a seulement pu indiquer que ses analyses ne contredisaient pas les principales conclusions de l'étude publiée par le crédit local de France au mois de juillet 1997.

A cet égard, il faut indiquer que l'étude du crédit local de France est faite à champ constant et n'intègre pas les effets, essentiellement comptables, de l'application de « la M14 ».

Evolution des budgets des communes de métropole

RECETTES REELLES	1995	96/95	1995	97/96	1997
FONCTIONNEMENT (1)	331,1	4,4	345,7	2,7	355,0
Recettes fiscales	178,1	5,7	188,3	3,7	195,2
Dotation de l'Etat (pacte)	89,3	2,3	91,4	1,2	92,5
Autres recettes	63,7	3,7	66,0	1,9	67,3
INVESTISSEMENT	80,8	-5,8	76,1	-3,3	73,6
Dotations et subventions	33,8	-2,1	33,1	-7,6	30,6
Emprunts (hors refinancements)	32,3	-9,3	29,3	-1,1	29,0
Autres recettes	14,7	-6,5	13,7	2,5	14,1

DEPENSES REELLES	1995	96/95	1996	97/96	1997
-------------------------	-------------	--------------	-------------	--------------	-------------

DEPENSES DE GESTION (2)	259,3	4,8	271,8	3,6	281,5
Dépenses de personnel	127,7	3,9	132,6	2,8	136,3
Autres dépenses de gestion	131,6	5,7	139,1	4,3	145,1
INVESTISSEMENT	100,1	-10,1	90,0	2,7	92,4
ANNUITE	55,0	1,7	56,0	-1,5	55,1
Intérêts de la dette (4)	27,5	-3,7	26,5	-12,5	23,2
Remboursements (hors RA) (6)	27,5	7,1	29,4	8,5	31,9

SOLDES D'EPARGNE	1995	96/95	1996	97/96	1997
Epargne de gestion (1) - (2) = (3)	71,8	2,9	73,9	-0,5	73,6
Epargne brute (3) - (4) = (5)	44,3	7,0	47,4	6,2	50,3
Epargne disponible (5) - (6)	16,8	6,8	18,0	2,6	18,4

Source : Crédit local de France

Les communes continuent de bénéficier des **effets de la gestion active de la dette** et de la réduction du recours à l'emprunt au cours des dernières années : leurs charges d'intérêts de dette, qui s'étaient stabilisées en 1996 après deux années de diminution en francs courants, connaissent en 1997 une baisse prononcée de - 12,5 %, ce qui induit une importante progression de leur épargne brute de + 6,2 %.

Au sein des dépenses de fonctionnement, votre rapporteur se félicite du caractère modéré de **l'évolution des dépenses de personnel (+ 2,8 % en 1997, par rapport à + 3,9 % en 1996), qui constitue la plus faible progression depuis le début de la décentralisation.**

Les autres dépenses de gestion progressent de façon plus modérée qu'en 1996, soit de + 4,3 % contre + 5,7 %, le contingent communal d'aide sociale demeurant parmi celles-ci un important facteur de croissance.

S'agissant des dépenses d'investissement, la forte progression de l'épargne disponible en 1997 de + 2,6 %, soit 18,4 milliards de francs (dont 12,5 milliards de francs dégagés par les communes de moins de 10.000 habitants) favorise la reprise des investissements communaux qui devraient progresser de + 2,7 %, dans un contexte marqué par la faible progression de la DGF (+ 1,3 %, la dotation forfaitaire ne progressant que de + 0,9 %) et la progression mesurée de la fiscalité directe des communes.

Il faut enfin souligner que, selon le crédit local de France, la dette des communes devrait diminuer de près de 3 milliards de francs en 1997, le repli massif du recours à l'emprunt observé en 1995 et 1996, et la croissance régulière de l'amortissement de la dette, se traduisent par un flux net de dette (emprunts - remboursements) proche de zéro en 1996 et négatif en 1997.

Votre rapporteur se félicite de voir les communes renouer avec une politique mesurée d'investissement qu'accompagne une politique de diminution de leur masse d'endettement.

Il convient cependant de noter que, traditionnellement, les investissements des communes connaissent une reprise au cours de la troisième année du mandat municipal.

Aussi, convient-il d'être prudent lorsqu'il s'agit de porter une appréciation sur le caractère durable de ce mouvement de reprise de l'investissement et d'insister sur la nécessité pour l'Etat de savoir créer un contexte favorable à l'investissement des communes, afin que cette reprise ne soit pas qu'un « feu de paille ».

2. Les départements : une maîtrise remarquable des dépenses de fonctionnement et une reprise mesurée de l'investissement

La répartition des recettes et des dépenses, telle qu'elle est constatée dans les budgets primitifs pour 1997 des départements (autres que Paris et les DOM), est la suivante :

Budgets primitifs 1997 des départements métropolitains (Paris non compris)

	Millions de francs	Francs par habitant
DEPENSES REELLES TOTALES	216.775,4	3.862
Dépenses réelles totales		
hors réaménagement de dette	210.435,5	3.749
Dépenses réelles de fonctionnement	141.522,0	2.521
Dépenses de personnel (art 61)	21.639,5	386
Intérêts versés	9.064,0	161
Transferts versés (art. 64 et 65)	93.595,8	1.667
Dépenses nettes d'aide sociale (chap. 958)	74.625,8	1.330
Dépenses pour les collèges	6.792,5	121
Dépenses réelles d'investissement	75.253,3	1.341
Dépenses réelles d'investissement		
hors réaménagement de dette	68.913,5	1.228
Dépenses d'équipement brut (art. 21 et 23)	30.197,2	538
Subventions d'équipement versées (art. 1)	19.775,9	352
Remboursements de dettes (art. 16 et 18)	21.308,8	380
hors réaménagement de dette	14.968,9	267
Dépenses pour les collèges	9.406,6	168
RECETTES REELLES TOTALES	216.775,4	3.862
Recettes réelles totales		
hors réaménagement de dette	210.435,5	3.749
Recettes réelles de fonctionnement	172.346,3	3.070
Produits des contributions directes (art. 7)	89.980,9	1.603
Produits des impôts indirects (art. 75)	31.282,1	557
Dotations versées par l'Etat (art. 74)	24.649,7	439
Recouvrements et participations (art. 73)	22.735,2	405
Recettes réelles d'investissement	44.429,0	792
Recettes réelles d'investissement		
hors réaménagement de dette	38.089,1	679
Subventions et participations (art. 10 et 1)	12.195,5	217
Produit des emprunts (Art. 16)	30.079,0	536
hors réaménagement de dette	23.739,1	423
EPARGNE BRUTE	30.824,3	549

Réaménagement de dette	6.339,9
-------------------------------	----------------

Source : DGCL

Les dépenses réelles totales inscrites aux budgets primitifs des départements métropolitains hors Paris s'élèvent à 216,8 milliards de francs, ce qui correspond à une progression en francs courants de 3,3 % par rapport à 1996, soit un rythme identique à celui des deux exercices précédents.

Ces inscriptions budgétaires intègrent cependant les nombreuses opérations de réaménagement de dette qui perturbent considérablement l'analyse.

En 1997, près d'un département sur trois a inscrit à son budget de telles opérations, pour un montant total de 6,1 milliards de francs, soit 20 % de plus qu'en 1996.

Hors réaménagement, la croissance des budgets n'est plus que de 3 %.

Compte tenu des prévisions de croissance de 1,2 % environ du prix du produit intérieur brut, le volume des dépenses départementales n'augmenterait que de 1,6 %, progression comparable à celle de 1996, qui s'inscrit dans la **tendance à la maîtrise des budgets**, perceptible depuis quatre ans et qui contraste avec la situation des années 1990-1991.

Au début des années 1990, les départements avaient en effet maintenu un rythme élevé de dépenses, notamment d'équipement, alors que la conjoncture économique induisait une réduction de l'assiette de leurs recettes.

Pour 1997, il convient de noter les faits suivants.

S'agissant des **dépenses d'aide sociale** le montant des dépenses atteignent 78,2 milliards de francs, en hausse de 3,6 %, soit 55,3 % des dépenses de fonctionnement. L'effort de maîtrise de la dépense dans ce domaine se trouve fortement limité par le caractère prépondérant des dépenses à caractère obligatoire. De fait, la seule "marge de manoeuvre" dans ce domaine réside dans les crédits de l'aide sociale facultative, qui baissent en 1997 de 2,6 % pour revenir à environ 3 milliards de francs. Il convient enfin de noter que les dépenses en participation aux actions d'insertion des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion ralentissent leur très forte progression des dernières années pour revenir à + 7,9 % en 1997 contre + 15,5 % en 1996, atteignant ainsi 3,7 milliards de francs. Bien que cette charge ne représente que 4,8 % de l'ensemble des dépenses d'aide sociale, celle-ci en constitue une des composantes les plus "dynamiques", puisqu'elle participe pour 10 % à l'accroissement de l'ensemble de ces dépenses.

Les **dépenses de personnel**, qui représentent 21,6 milliards de francs (+ 4 % en 1997), augmentent beaucoup moins qu'au cours des dernières années où leur progression atteignait entre 7 et 10 %. Cette évolution reflète

Les **dépenses de personnel**, qui représentent 21,6 milliards de francs (+ 4 % en 1997), augmentent beaucoup moins qu'au cours des dernières années où leur progression atteignait entre 7 et 10 %. Cette évolution reflète vraisemblablement l'arrivée à son terme du processus de partition des effectifs entre l'Etat et les départements ainsi que l'arrivée à son terme du plan "Durafour".

Les **dépenses pour le fonctionnement des collèges** enregistrent, avec + 4,7 %, une progression un peu supérieure à celle des dépenses d'aide sociale pour atteindre un montant de 6,8 milliards de francs.

Au total, le ralentissement de la croissance des dépenses courantes dans l'ensemble des secteurs, et surtout la diminution des intérêts de la dette permet de **limiter l'augmentation globale des dépenses de fonctionnement au rythme le plus faible jamais enregistré dans les budgets primitifs des départements**. Le retour à une légère croissance du produit de la fiscalité indirecte favorise en 1997 la reconstitution d'une épargne brute qui s'établit à 30,8 milliards de francs, en progression de 7 % par rapport à l'épargne constituée en 1996, sans que la fiscalité directe se trouve alourdie.

Ainsi, le taux d'épargne des départements passe de 17,3 % en 1996 à 17,9 % en 1997. La progression de l'épargne de gestion (différence entre recettes de fonctionnement et dépenses courantes **hors intérêt de la dette**) est plus limitée (+ 2,7 %), en raison de l'importance des opérations de réaménagement de la dette.

Effectivement, la plupart des départements perçoivent **les bénéfices d'une gestion active de leur dette** que révèlent les nombreuses opérations de réaménagement enregistrées ces dernières années et encore programmées en 1997. Cette gestion permet une progression de la charge des intérêts qui reste modérée si on la compare aux évolutions importantes qui caractérisaient le début de la décennie.

Dans ces conditions, l'année 1997 marque, sinon un tournant, du moins une inflexion notable dans la mesure où les dépenses d'investissement progressent de 3,4 % en francs courants (pour atteindre 68,9 milliards de francs), soit un retour à une légère croissance en francs constants, après quatre années de baisse ou de stagnation.

Les analyses de la direction générale des collectivités locales et du Crédit local de France sont sur ce point convergentes.

La DGCL note que pendant quatre ans, l'équilibre financier de la section d'investissement par une réduction des dépenses d'investissement (hors remboursement de dette) et que les départements ont prévu en 1997, après l'infléchissement de cette tendance en 1996, de réamorcer un dynamique

d'investissement, "sans renouer avec d'ambitieux projets qui relanceraient inévitablement le recours à un volume important d'emprunts".

Evolution des budgets primitifs départementaux (métropole, hors Paris)

	Evolution 1996/1995 en %	Evolution 1997/1996 en %		Evolution 1996/1995 en %	Evolution 1997/1996 en %
Dépenses réelles de de fonctionnement dont	4,3	2,5	Recettes réelles de de fonctionnement	4,3	33,3
Dépenses de personnel	5,2	4,9	Produit des contributions directes	6,7	4,2
Intérêts versés	5,3	-9,9	Produit de impôts indirects	-1,0	2,0
Transferts versés	3,9	3,4	Dotations versées par l'Etat	3,2	3,3
Dépenses nettes d'aide sociale	5,2	4,2	Recouvrements et participations	2,4	1,4
Dépenses pour les collèges	5,5	4,7			
Dépenses réelles d'investissement dont	1,4	4,9	Recettes réelles d'investissement	-0,3	3,5
Dépenses d'équipement brut	1,1	3,0	Subventions et participations	-1,0	1,4
Subventions d'équipement versées	1,1	-0,5	Produit des emprunts	-0,1	4,6
Remboursements de dettes	5,9	12,2			
Dépenses pour les collèges	-0,5	4,8			

Source : DGCI

3. Les régions : un ensemble stabilisé hors expérimentation du transfert de compétence en matière ferroviaire

Les budgets primitifs des régions de métropole atteignent environ 75 milliards de francs en 1997.

Les budgets des régions (métropole)

(En millions de francs)

	Montant pour 1997	Evolution de budget primitif 1996 à budget primitif 1997 (%)
DÉPENSES	74.891	+8,0
Dépenses de fonctionnement	32.785	+ 12,0
Frais de personnel	1.854	+ 8,1
Intérêts de la dette	3.745	- 7,7
Transferts versés	24.266	+ 15,7
Frais de gestion	1.698	+ 5,2
Autres	1.034	+ 2,0
Dépenses d'investissement	42.106	+5,0
RECETTES	73.996	+ 7,4
Recettes fiscales	38.207	+ 2,8
Transferts reçus	24.193	+ 14,6
(hors transport ferroviaire)	21.478	+ 1,8
Emprunts	10.445	+ 9,7
(hors emprunts de réaménagement)	9.096	+ 3,2

Source : Direction générale des collectivités locales.

En métropole, les dépenses totales atteignent donc près de 75 milliards de francs en 1997, en hausse apparente de 8 % par rapport aux dépenses inscrites dans les budgets primitifs de 1996.

Le rythme de croissance réel des dépenses des régions, c'est à dire à champ constant, ne s'élève en réalité qu'à 3,8 %, soit une très faible croissance en volume après la stabilisation constatée en 1996 (+1 % en francs courants).

En effet, le périmètre budgétaire des régions est modifié par plusieurs facteurs. Il s'agit tout d'abord de l'élargissement de leurs compétences en matière de formation professionnelle : les régions signent avec l'Etat des conventions pluriannuelles tendant à élaborer de véritables programmes régionaux de pour l'emploi des jeunes. Il s'agit par ailleurs des régions qui expérimentent le transfert de compétence en matière de transport ferroviaire (au nombre de six : Alsace, Centre, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Provence Alpes Côte d'Azur et Rhône-Alpes), ce qui accroît à la fois le volume de leur recettes et de leur dépenses (2,7 milliards de francs). Enfin, il s'agit de la gestion active de la dette, les nombreux réaménagements de dette accroissant, optiquement, certains mouvements financiers (1,3 milliards de francs).

La progression des **dépenses de fonctionnement** n'atteint de ce fait que 3,1 %, hors expérimentation du transfert de compétence en matière ferroviaire, pour s'établir à 30,17 milliards de francs, soit une nette maîtrise par rapport aux années précédentes.

Dans cet ensemble, il convient de noter la part prépondérante des transferts qui représentent près de 75 % des dépenses courantes des régions. Ces transferts reflètent l'exercice des compétences dévolues aux régions : la participation aux charges des établissements publics locaux d'enseignement (4,4 milliards de francs), les participations aux centres de formation professionnelle et à la rémunération des stagiaires (11 milliards de francs).

Les **dépenses d'investissement** atteignent pour leur part 42,1 milliards de francs, en croissance de 5 % par rapport à 1996. En faisant abstraction des flux financiers résultant des réaménagements de dette (1,1 milliards de francs) et des effets du transfert expérimental de compétence dans le domaine ferroviaire (0,3 milliard de francs), la croissance des dépenses d'investissement est ramenée à 3,8 %, soit une faible progression en volume, intervenant après une légère baisse des dépenses en 1996.

L'analyse des dépenses totales d'investissement par secteur d'intervention fait apparaître que la formation, initiale et continue, absorbe la plus grande part du budget d'investissement des régions en s'élevant à 15,58 milliards de francs, soit 37,6 % pour 1997. Les équipements scolaires du second degré représentent pour leur part 13,6 milliards de francs, tandis que l'enseignement supérieur bénéficie de 1,63 milliards de francs et que la formation professionnelle et continue est créditée de 611 millions de francs.

Dans ce contexte, il convient de noter que les régions ont choisi en 1997 de limiter le recours à la fiscalité directe locale puisque la croissance du produit des quatre taxes directes locales de +2,4 % provient quasi exclusivement de la progression attendue des bases d'imposition. En effet, seules trois régions augmentent légèrement leur taux, seize les maintenant et sept les faisant baisser.

Ce choix de la modération fiscale, conduira, selon la Direction générale des collectivités locales, les régions à financer leurs investissements avec un surplus de recours à l'emprunt.

II. LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DE LA FISCALITÉ LOCALE

A. LA FISCALITÉ DIRECTE LOCALE

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

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

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

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

1. L'approche du contribuable : une moindre progression

Sous l'angle du contribuable, les montants de chacune des quatre taxes directes locales ont évolué comme suit depuis 1986 :

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

Charge supportée par les redevables

(en millions de francs)

	Taxe professionnelle	Taxe d'habitation	Taxe sur le foncier bâti	Taxe sur le foncier non bâti	TOTAL
1986	67.104	32.266	41.381	9.388	150.139
1987	68.149	33.584	45.061	9.355	156.149
1988	73.482	34.841	48.890	9.768	166.981
1989	80.581	37.443	52.235	9.622	179.881
1990	91.160	36.574	56.712	9.125	193.571
1991	98.521	40.868	62.404	8.460	210.253
1992	102.879	44.104	68.212	9.007	224.202
1993	109.484	47.462	76.784	8.141	241.871
1994	112.484	51.157	84.033	7.908	255.582
1995	115.026	53.838	89.847	7.582	266.293
1996	123.853	57.875	97.897	7.118	286.743
1997 (1)	122.750	59.930	104.838	7.282	294.800

(1) Prévisions

Les taux d'évolution des impôts directs locaux réellement supportés par les redevables atteignent donc, pour 1997, par rapport à 1996 :

- 0,89% pour la taxe professionnelle,
- + 3,55% pour la taxe d'habitation,
- + 7,09% pour la taxe sur le foncier bâti,
- + 2,30 % pour le foncier non bâti.

La progression pondérée des quatre taxes directes locales s'élève ainsi, du point de vue du redevable, à 2,81%.

Il convient par ailleurs de souligner que les montants présentés ci-dessus intègrent **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. Elles comprennent notamment les taxes perçues par les organismes consulaires et les frais d'assiette et de dégrèvements pour le compte de l'Etat.

Enfin, il faut rappeler que le gouvernement, pour financer le coût des opérations de révision des bases, avait institué dans la loi du 30 juillet 1990 une majoration de 0,4 point sur deux ans des prélèvements pour frais d'assiette et de recouvrement des impôts locaux. Cette majoration a tout d'abord été reconduite en 1993, puis en 1994 et 1995. L'article 19 de la loi de finances pour 1996 a pérennisé la majoration de 0,4 point.

2. Le point de vue des collectivités locales : un effort de modération

Sous l'angle des collectivités locales, les produits et les compensations correspondant à chacune des quatre taxes directes locales ont évolué comme suit depuis 1986 :

Produit perçu par les collectivités locales et les organismes consulaires

(en millions de francs)

	Taxe professionnelle	Taxe d'habitation	Taxe sur le foncier bâti	Taxe sur le foncier non bâti	TOTAL
1986	79.566	36.858	43.616	8.809	168.849
1987	86.689	39.576	47.117	8.988	182.370
1988	93.923	41.507	50.616	9.024	195.070
1989	101.620	44.206	53.127	8.918	207.871
1990	113.696	47.681	57.678	8.995	228.050
1991	125.738	51.612	62.775	9.202	249.327
1992	135.492	54.814	67.372	9.322	267.000
1993	146.836	59.260	74.868	9.334	290.298
1994	153.033	63.462	81.675	8.885	307.055
1995	160.032	66.863	87.073	8.921	322.889
1996	168.966	71.434	94.340	8.949	343.689
1997 (1)	176.572	73.872	98.814	8.969	358.227

(1) Prévisions

Les taux d'évolution du produit perçu par les collectivités locales et organismes consulaires atteint donc, pour 1997, + 4,23 % par rapport à 1996, soit :

+ 4,50% pour la taxe professionnelle,

+ 3,41 % pour la taxe d'habitation,

+ 4,74% pour la taxe sur le foncier bâti,

+ 0,22 % pour le foncier non bâti.

Les analyses effectuées tant par la direction générale des collectivités locales que par le crédit local de France traduisent l'effort consenti par les collectivités locales pour maîtriser la progression des impôts locaux.

Selon le crédit local de France, la progression moyenne des taux d'imposition est inférieure en 1997 à 1,5 %, l'accroissement du produit de la fiscalité directe résultant principalement d'un "effet base".

La direction générale des collectivités locales note, à cet égard, que l'évolution des bases d'imposition des communes représente 3,9 % pour un produit attendu en progression de 4,1 % pour l'ensemble des quatre taxes.

La part du produit prélevé par les groupements à fiscalité propre de métropole dans le produit des communes et de leurs groupements¹ continue de progresser : elle atteint 13,2 % en 1997 (elle était de 12,4 % en 1996 et 7,3 % en 1991). L'augmentation du produit des groupements à fiscalité propre atteint globalement 12,4 %, dont 4,9 points représentent la fiscalité prélevée par les 215 nouveaux groupements (1,1 milliard de francs), et 0,3 point proviennent de l'adoption du régime fiscal de la taxe professionnelle d'agglomération par des groupements anciennement à fiscalité additionnelle.

Les formes d'intégration intercommunale de la taxe professionnelle (d'agglomération ou de zone d'activités économiques) progressent sensiblement en 1997, 22 groupements ayant opté pour la taxe professionnelle unique d'agglomération, et 56 percevant pour la première année une taxe professionnelle unique de zone d'activités économiques. La part des bases de taxe professionnelle "intégrée" atteint 6,7 %.

On compte 1.441 groupements de communes à fiscalité propre en 1997 en métropole (dont 6 ont choisi de ne pas prélever de fiscalité). 215 sont des nouvelles structures (il y en avait 138 nouvelles en 1996), dont 202 à fiscalité additionnelle, qui ont voté en moyenne des taux de première année relativement plus élevés en 1997 que les groupements créés les années précédentes : de 1,5 % pour la taxe d'habitation à 2,4 % pour le foncier bâti. 22 Nouveaux groupements à taxe professionnelle d'agglomération sont apparus, pour porter leur nombre à 77 (dont 9 SAN) : 9 sont d'anciennes communautés de communes à fiscalité additionnelle ayant adopté ce régime

¹ Hors prélèvements au profit des syndicats sans fiscalité propre, pour lesquels les données ne sont pas encore disponibles (2 milliards de francs en 1996).

fiscal, 13 sont entièrement nouveaux. 183 groupements vont percevoir une taxe professionnelle de zone d'activités économiques, dont 56 pour la première année (aucun n'est nouvellement créé). Près de 120 autres ont déjà pris cette option sans disposer encore de bases sur la zone. Le produit des communautés de communes et des districts à fiscalité additionnelle ou à taxe professionnelle de zone continue d'augmenter assez rapidement : + 9,3 % (à champ constant et hors TPZ) dans l'ensemble.

Pour les départements, alors que la plupart des départements ont simplement reconduit les taux votés en 1996 ou limité leur augmentation à moins de 1 %, le produit voté devrait croître de 5,3 %. En effet, 37 départements de métropole ont maintenu leurs taux d'imposition de 1996, 6 d'entre eux les ayant même baissés. Enfin, il convient de noter que les départements n'ont cessé de réduire le « taux de croissance » du produit voté depuis 1993.

S'agissant des régions, la croissance du produit attendu de 2,4 % résulte exclusivement de la progression des bases d'imposition puisque seules trois régions augmentent légèrement leurs taux, alors que seize les maintiennent et que sept les font baisser.

Le tableau et le graphique suivants résument l'analyse qui précède.

**Evolution du produit voté des quatre taxes directes locales (métropole)
A législation constante et en francs constants**

(en pourcentage)

	Communes et groupements	Départements	Régions	Toutes collectivités
1989	+ 2,3	+ 3,1	+ 24,8	+ 3,7
1990	+ 5,9	+ 5,9	+ 16,2	+ 6,5
1991	+ 5,4	+ 6,2	+ 9,8	+ 5,9
1992	+ 6,5	+ 6,3	+ 6,7	+ 6,5
1993	+ 7,1	+ 9,3	+ 21,0	+ 8,7
1994	+ 6,0	+ 7,6	+ 14,8	+ 6,9
1995	+ 2,7	+ 5,3	+ 5,2	+ 3,6
1996	+ 5,0	+ 4,8	+ 5,3	+ 5,0
1997	+3,7	+3,9	+1,5	+3,6

Source : Direction générale des collectivités locales

3. La charge des compensations d'allègements d'impôts locaux pour l'Etat : une forte progression

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

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

	Taxe professionnelle	Taxe d'habitation	Taxe sur le foncier bâti	Taxe sur le foncier non bâti	TOTAL
1986 (2)	16.929 22,41 %	6.066 16,47 %	3.687 8,36 %		26.682 17,05 %
1987 (2)	22.665 27,53 %	7.575 19,15 %	3.877 8,19 %		34.117 20,16 %
1988 (2)	24.825 27,81 %	8.326 20,07 %	3.316 6,57 %		36.467 20,12 %
1989 (2)	25.690 26,58 %	8.533 19,31 %	2.643 5,03 %		36.866 19,06 %
1990 (2)	27.749 25,60 %	13.127 27,54 %	3.159 5,57 %	313 4,07 %	44.348 20,84 %
1991 (2)	33.552 27,92 %	13.015 25,23 %	3.012 4,93 %	1.230 15,70 %	50.809 21,82 %
1992 (2)	39.448 30,44 %	12.864 23,48 %	2.046 3,16 %	805 10,17 %	55.163 22,13 %
1993 (2)	44.799 31,87 %	14.149 23,89 %	1.272 1,79 %	1.627 20,58 %	61.847 22,83 %
1994 (2)	48.637 33,20 %	14.827 23,37 %	1.139 1,50 %	1.391 18,70 %	65.994 23,08 %
1995 (2)	53.488 34,91 %	15.677 23,45 %	978 1,22 %	1.731 23,27 %	71.874 23,93 %
1996 (2)	53.990 33,34 %	16.399 22,97 %	523 0,61 %	2.204 29,63 %	73.116 22,89 %
1997 (Prévisions)	57.212 33,79 %	16.670 25,57 %	741 0,83 %	1.987 26,70 %	76.610 23,01 %
1997/1996	+ 5,97 %	+ 1,65 %	+ 41,68 %	+ 9,85 %	+ 4,78 %

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

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

• **Après une année de « pause » en 1996, le poids de la charge représentée, pour l'Etat, par la fiscalité directe locale reprend en 1997 sa progression. L'impact des compensations à verser est, en effet, passé de 24,3 milliards de francs à 76,6 milliards de francs entre 1984 et 1997, soit une multiplication par un coefficient de plus de 3. La prise en charge par l'Etat d'abattements, d'exonérations et de dégrèvements divers s'élève ainsi, en net, à 23 % du produit théorique que les collectivités locales devraient percevoir au titre de leur fiscalité directe (23,9% en 1995). Jamais la participation de l'Etat n'avait été aussi élevée que l'année dernière puisqu'elle était passée de 12,23 % en 1984 à 20,16 % en 1987 pour redescendre un peu en 1988 et 1989 et ne plus cesser d'augmenter depuis.**

• **L'impôt le plus coûteux pour l'Etat demeure la taxe professionnelle et ce, malgré l'effort imposé aux collectivités compensées ainsi qu'aux contribuables à ce prélèvement pour permettre de maîtriser cette évolution.**

Le « freinage » de la progression du coût à structure constante des compensations d'exonérations et de dégrèvements de taxe professionnelle a été obtenu par une double action, sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) et le dégrèvement de cotisation en fonction de la valeur ajoutée.

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

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

- A compter de 1994, la compensation versée aux collectivités locales au titre de l'abattement de 16 % des bases de taxe professionnelle a fait l'objet d'une ponction calculée, pour chaque collectivité concernée, en fonction de l'évolution de son produit de taxe professionnelle entre 1987 et l'année précédant celle du versement de la DCTP (article 54 de la loi de finances initiale pour 1994, pérennisé par l'article 20 de la loi de finances pour 1995).

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

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

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

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

La loi de finances pour 1996 a prévu une consolidation, voire une accentuation, de cet effort de stabilisation des dépenses de l'Etat :

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

- par la pérennisation des dispositions de l'article 17 de la loi de finances initiale pour 1995 complétées par le principe d'un gel du taux de taxe professionnelle retenu pour calculer la cotisation faisant l'objet du dégrèvement.

Ainsi, l'analyse faite l'an passé par votre rapporteur lorsqu'il s'interrogeait sur le caractère durable de l'arrêt de la progression continue de la charge pour l'Etat des exonérations et dégrèvements de taxe professionnelle se vérifie pleinement.

• La tendance « baissière » du coût pour l'Etat des compensations pour pertes de produit de **taxe foncière sur les propriétés bâties** revêt un aspect moins volontariste.

Elle a certes puisé son origine dans la suppression des remboursements accordés aux collectivités locales au titre de l'exonération de deux ans pour les constructions nouvelles ainsi que dans la substitution du prêt à taux zéro aux anciens PAP.

Mais elle est également mécaniquement activée par des sorties d'exonérations, correspondant aux constructions sociales des années 1970, supérieures en nombre aux entrées des années 1990, marquées par un reflux du logement social.

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

Cependant, la charge induite pour l'Etat a atteint 15,7 milliards de francs selon les données pour 1995, et a progressé de 5,7 % par rapport à 1994.

En réponse à cette situation, l'article 18 de la loi de finances initiale pour 1996 a réduit et gelé, à compter de l'année en cours, à 13.300 francs le plafond de la cotisation d'impôt sur le revenu pris en compte pour le calcul du plafonnement de la cotisation de taxe d'habitation institué par l'article 1414 C du code général des impôts (exonération de taxe d'habitation à concurrence de la fraction de cet impôt excédant 3,4% du revenu, dans la limite de 50% de la fraction de taxe d'habitation excédant 1951 francs).

Pour autant, le coût pour l'Etat des compensations de taxe d'habitation aurait continué de progresser, passant à 16,4 milliards de francs en 1996, en augmentation de 5,3% par rapport à 1995.

Les éléments fournis par le Service de la législation fiscale montrent que cette tendance s'explique par une forte progression des cotisations de taxe d'habitation pour 1996 (+ 7,1%) et par une moindre progression de l'impôt sur le revenu pour 1996 (+ 2,9%) faisant référence au revenu de 1995 (+ 3,2%).

La mesure contenue dans l'article 18 de la loi de finances pour 1996 a tout de même engendré une économie budgétaire de 369 millions de francs (correspondant à 187.000 contribuables « sortis » du dispositif), puisque le coût de ce dégrèvement résultant du plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu a atteint, pour l'année 1996, 3.202 millions de francs au lieu de 3.640 millions de francs à structure constante.

De ce point de vue, il convient de rappeler que dans le cadre de la baisse de l'impôt sur le revenu engagé par le précédent Gouvernement, l'article 8 du projet de loi de finances pour 1997 qui dissocie les exonérations et dégrèvements de taxe d'habitation du montant des cotisations à l'impôt sur le revenu et les soumet directement à des conditions de revenu a permis d'éviter que la diminution globale du barème de l'impôt sur le revenu, entraîne des allègements supplémentaires de taxe d'habitation. A cet égard, il convient de noter qu'en l'absence de cette disposition, le coût des différents allègements visés aux articles 1414 A, B et C du code général des impôts se serait élevé à 7,13 milliards de francs en 1997 et à 7,49 milliards de francs en 1998, contre 6,53 milliards de francs en 1997 et 6,82 milliards de francs en 1998.

Le coût pour le budget de l'Etat de ces allègements de taxe d'habitation reprendra cependant le chemin de la hausse avec les dispositions nouvelles adoptées par l'Assemblée nationale et que dont votre rapporteur fait l'analyse dans la seconde partie du présent rapport.

B. LA FISCALITE TRANSFEREE DANS LE CADRE DES LOIS DE DECENTRALISATION

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

La fiscalité transférée au titre de la compensation financière des transferts de compétences (taxe sur les cartes grises, droits d'enregistrement et taxe de publicité foncière, vignette automobile, hors fiscalité spécifique à la Corse) augmenterait, en 1997, de 3,08% par rapport aux évaluations révisées pour 1996 et atteindrait un montant global de 42,31 milliards de francs. Il ne s'agit toutefois que d'une évaluation, le taux de progression retenu étant, chaque année, à titre de convention, celui du produit intérieur brut en valeur inscrit dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances.

En 1997, d'après les premières estimations fournies par la Direction générale des collectivités locales, à partir des données des budgets primitifs, les évolutions seraient les suivantes:

- La *taxe sur les cartes grises* perçue par les régions aurait bénéficié d'un produit en hausse de 1,49 % (après + 10,2 % en 1996), pour atteindre 8,192 milliards de francs.

Le produit de cette taxe se stabiliserait donc en 1997, le tarif unitaire moyen par cheval-vapeur n'étant majoré que de 1,7 %, (après + 3,8 % en 1996) passant de 162,65 francs à 165,46 francs.

Plus de la moitié des régions (17) n'ont pas modifié leur tarif.

Le maintien du niveau du produit attendu de cette taxe en 1997, semble relativiser l'explication de la hausse constatée en 1996 par les effets attendus de la prime à l'achat de véhicules neufs en échange de la cession de véhicules de plus de huit ans, appelée également "Jupette".

- Les produits de la *taxe départementale de publicité foncière* et du *droit départemental d'enregistrement* se seraient établis à 19,65 milliards de francs en 1997, soit une hausse de 3,57 % par rapport à l'année précédente niveau à peine supérieur à celui atteint en 1995.

A cet égard, il convient de faire le bilan de la compensation de l'allégement de 35 % des droits de mutation à titre onéreux sur l'ensemble de la période couverte par cette mesure.

L'article 11 de la loi de finances rectificative pour 1995 a prévu une réduction temporaire de 35 % du montant des droits de mutation à titre onéreux sur les immeubles d'habitation. Corrélativement, afin d'atténuer l'incidence budgétaire de cette mesure pour les collectivités territoriales bénéficiaires du produit de ces droits, la loi a prévu que les pertes de recettes seraient compensées par l'Etat suivant des modalités précises.

Cette compensation a donné lieu aux versements de deux acomptes, en 1996 et 1997, calculés sur la base des droits encaissés en 1994. Une régularisation d'ensemble, réalisée avant le 31 mars 1997, a permis de calculer le solde dû aux collectivités locales au titre de la période allant du 1er juillet 1995 au 31 décembre 1996.

Pour cette période, le montant de la compensation définitive aux départements et régions s'élève à 6.668 millions de francs alors que la somme des deux acomptes s'établit à 5.975 millions de francs.

Le solde des sommes dues au titre de la compensation définitive s'élève donc à 693 millions de francs, dont 641 millions de francs pour les départements et 52 millions de francs pour les régions.

	Coût pour l'Etat de la mesure		
(En millions de francs)	Acompte au titre de 1995	Acompte au titre de 1996	Solde
Départements	2.145	2.384	641 dont 1.000 à verser et 359 à récupérer
Régions hors DOM	685	761	52 dont 262 à verser et 210 à récupérer
TOTAL	2.830 dont 480 versés en 1985 et le solde versé en 1996	3.145 versés en 1997	693 dont 1.262 à verser et 669 à récupérer

Source : Direction du Budget

Toutefois, ces montants globaux recouvrent des réalités très diverses : environ la moitié des départements et plus des deux tiers des régions enregistrent un solde négatif car le montant des acomptes versés était supérieur au solde définitif.

Ainsi, si le solde dû aux départements s'élève globalement à 641 millions de francs, il se décompose en 1.000 millions de francs à verser et 259 millions de francs à récupérer. De même, il reste à verser 262 millions de francs aux régions et à récupérer 210 millions de francs.

La loi de finances initiale pour 1997 a modifié l'article 11 de la loi de finances rectificative pour 1995 sur deux points : d'une part, la durée d'application de la mesure de réduction des droits de mutation à titre onéreux a été rallongée d'un mois, le droit à réduction étant étendu aux mutations constatées par acte authentique passé postérieurement au 31 décembre 1996 et au plus tard le 1er février 1997 si l'accord des parties a été formalisée par un avant-contrat ayant acquis date certaine avant le 1er janvier 1997, d'autre part, le calendrier de versement du solde de la compensation due aux départements et aux régions a été modifié, la solde n'étant plus versé dans sa totalité avant le 31 mars 1997 mais lissé sur deux ans, un premier tiers étant versé en 1997 et les deux tiers restant en 1998¹.

La loi de finances initiale pour 1997 a également prévu un mécanisme de compensation aux collectivités locales des pertes de recettes liées à l'extension de la mesure sur le mois de janvier 1997 calqué sur celui qui avait été retenu précédemment. Le IV de l'article 11 de la loi de finances rectificative pour 1995 modifiée prévoit ainsi que les pertes de recettes résultant pour les départements et les régions de l'extension de la mesure devaient être compensées aux collectivités locales par prélèvement sur recettes de l'Etat, la compensation étant calculée par référence aux droits encaissés au mois de janvier 1994.

En effet, la compensation est égale à la différence entre le montant des droits déterminés en appliquant à un pourcentage² des bases taxées au cours de la période du 1er janvier 1994 au 1er février 1994 les taux en vigueur en janvier 1997, et le montant des droits effectivement constatés au cours de la période allant du 1er janvier 1997 au 1er janvier 1997.

Il est enfin précisé que les sommes dues à ce titre devront être versées par l'Etat avant le 15 mars de l'année suivant celle où est déterminé le montant de la compensation, soit, en l'occurrence, avant le 15 mars 1998.

S'agissant du chiffrage de la compensation due au titre du mois de janvier 1997, les données relatives aux encaissements de janvier 1997

¹ Pour les collectivités locales disposant d'un solde négatif, il a été décidé de lisser la récupération sur deux ans

² Ce pourcentage est égal à 95 % ou 100 % suivant la richesse fiscale de la collectivité en 1994.

transmises par la Direction générale des Impôts font apparaître un redressement très significatif du volume des opérations immobilières, les acheteurs s'étant empressés de conclure leur opération immobilière avant la suppression de la mesure de réduction des droits de mutation à titre onéreux.

De ce fait, la compensation aux départements et régions est, dans presque tous les cas de figures, négative, les sommes encaissées en janvier 1997 étant, en dépit de la réduction de 35 %, supérieures aux sommes encaissées en janvier 1994.

Seuls quelques départements : l'Aisne, l'Aude, la Creuse, Paris et les Hauts-de-Seine devraient bénéficier d'une compensation positive. Un total de 10 millions de francs a été inscrit à ce titre.

Il convient enfin d'examiner le montant du solde dû aux collectivités locales et du prélèvement sur recettes inscrit à ce titre dans le projet de loi de finances pour 1998.

Au titre de la période allant du 1er juillet 1995 au 31 décembre 1996, un premier tiers du solde dû a été versé aux collectivités locales en 1997. Les deux tiers restants (soit 462 millions de francs = $(693/3 \times 2)$) devront être versés sur l'exercice 1998.

Par ailleurs, une somme de 10 millions de francs a été inscrite pour la compensation des pertes de recettes liées à l'extension du dispositif en janvier 1997.

Au total, les prélèvements sur recettes au titre de la mesure s'élèvent en 1998 à 472 millions de francs.

Il convient par ailleurs de rappeler que les départements peuvent recourir aux formules d'exonération instituées ou étendues par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995.

Les conseils généraux peuvent en effet :

- instituer un abattement sur l'assiette du droit départemental de mutation en le limitant aux zones de revitalisation rurale du département définies par le décret n° 96-119 du 14 février 1996 (article 1594 F ter du code général des impôts) : le montant de cet abattement qui ne peut être inférieur à 50 000 francs, ni supérieur à 300 000 francs est fixé, dans ces limites, par fraction de 50 000 francs. Dans ce cas, les pertes de recettes liées à ces abattements sont compensées à hauteur de 50 % par l'Etat.

A compter du 1er juin 1997, les départements du Calvados et de l'Isère ont institué un abattement de 300 000 francs, la Manche et la Saône-et-Loire ont institué un abattement de 200 000 francs en application de l'article 1594 F ter susvisé.

- adopter un taux réduit de 3,60 % en faveur des acquisitions d'immeubles situés dans certaines zones géographiques et affectés à l'habitation principale de personnes contraintes de changer de domicile ou de résidence par suite de la délocalisation de leur emploi (article 1594 F quater du code général des impôts). Ces zones sont les zones d'aménagement du territoire pour les actions industrielles, les territoires ruraux de développement prioritaire et les zones de redynamisation urbaine.

A compter du 1er juin 1997, six nouveaux départements ont adopté le taux réduit de 3,60 % (Calvados, Finistère, Gers, Manche, Meurthe-et-Moselle, Saône-et-Loire). En 1996, six départements appliquaient déjà ce taux réduit (Doubs, Haute-Garonne, Lozère, Marne, Pyrénées-Atlantiques et Territoire de Belfort).

• Enfin, la *taxe différentielle sur les véhicules à moteur* (la vignette) a connu une progression plus forte que prévue en 1996 de + 4,2 % pour atteindre près de 14 milliards de francs. En 1997, ce produit devrait encore être progresser de 3,35 % pour atteindre 14,47 milliards de francs

Il faut indiquer que cette croissance ne résulte que partiellement de l'évolution du tarif de cette taxe. Le tarif de base moyen, pour la période s'ouvrant le 1er décembre 1997, s'élève pour l'ensemble des départements et l'Assemblée de Corse à 262,9 francs, ce qui correspond à une augmentation moyenne de + 1,05 % par rapport au tarif de base moyen constaté pour la période d'imposition précédente. Pour 1997, il apparaît que 42 départements n'ont pas modifié leur tarif.

S'agissant de la vignette, votre rapporteur tient à rappeler son hostilité au principe d'une faculté d'exonération de la vignette, non compensée, en faveur des voitures « propres ». En effet, alors que cette mesure, supprimée par le Sénat dans le cadre de la loi sur l'air, relève essentiellement de l'affichage pour les véhicules électriques (quelques centaines de francs pour un véhicule dont le surcoût à l'achat s'élève à près de 50.000 francs), elle est néanmoins susceptible d'induire des pertes de recettes non négligeables pour les véhicules dit « bimodes » (fonctionnant alternativement au supercarburant sans plomb et au gaz de pétrole liquéfié - GPL) dont la puissance fiscale est souvent élevée.

Evolution du produit des impôts transférés depuis 1989

(En millions de francs)

Impôts	Collectivité bénéficiaire	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (1)
Taxe sur les cartes grises	Région	5.615	5.659	6.106	6.324	7.318	7.314	8.072	8.192
	% d'évolution	19,75 %	0,78 %	7,90 %	3,57 %	15,72 %	- 0,05%	10,36%	1,49%
Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (2)	Département	21.125	19.924	18.497	17.734	20.014	18.387	18.975	19.652
	% d'évolution	12,58 %	- 5,69 %	- 7,16 %	- 4,12 %	12,86 %	- 8,13%	3,20%	3,57%
Taxe différentielle sur les véhicules à moteur (vignette)	Département + région Corse	11.792	12.150	12.352	12.525	13.120	13.390	13.949	
		+ 38	+ 40	+ 39	+ 44	+ 44	+ 43	+ 48	
		11.830	12.190	12.391	12.569	13.164	13.433	13.997	14.466
	% d'évolution	5,56 %	3,04 %	1,65 %	1,44 %	4,73 %	2,04%	4,20%	3,35%
Total 1		38.570	37.773	36.994	36.627	40.496	39.134	41.044	42.310
% d'évolution		11,28 %	- 2,07 %	- 2,06 %	- 0,99 %	10,56 %	- 3,36%	4,48%	3,08%
Droits de consommation sur les alcools	Région Corse				37.681	38.364	33.817	29,1	30
Total 2		38.570	37.773	36.994	36.665	40.534	39.168	41.073	42.340
% d'évolution		11,28 %	- 2,07 %	- 2,06 %	- 0,89 %	10,55 %	- 3,37%	4,86%	3,08%

(1) Evaluation

(2) y compris la compensation depuis 1995 de la réduction de 35% (article 11 de la LFR 1995).

• L'estimation de l'évolution des droits de consommation perçus sur les alcools en Corse est de plus de 30 millions de francs pour 1998, soit un montant comparable à celui attendu pour 1997. 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.

DEUXIÈME PARTIE

L'ANALYSE DE L'EFFORT FINANCIER DE L'ETAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 1998

L'examen de l'ensemble des mesures qui forment « l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales » traduit le souci du nouveau Gouvernement de ne pas remettre en cause, à l'occasion de ce budget, les principes qui ont régi les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales depuis 1996.

L'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales en 1998

(en millions de francs)

	1997 LFI révisée	1998 PLF *	Evolution % 1998/1997
I - DOTATIONS SOUS ENVELOPPE			
1-1 Dotation globale de fonctionnement	104 574	106 333	1,68
1-2 Dotation spéciale instituteurs	2 862	2 723	-4,86
1-3 Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	2 256	2 891	28,15
1-4 Fonds national de péréquation	611	638	4,35
1-5 Dotation élu local	262	266	1,38
1-6 Dotation globale d'équipement des départements (AP)	2 576	2 641	2,50
1-7 Dotation globale d'équipement des communes (AP)	2 404	2 464	2,50
1-8 Dotation régionale d'équipement scolaire (AP)	3 229	3 310	2,50
1-9 Dotation départementale d'équipement des collèges (AP)	1 598	1 637	2,50
1-10 Dotation générale de décentralisation ⁽¹⁾	14 370	14 593	1,55
1-11 Dotation générale de décentralisation Corse ⁽¹⁾	1 285	1 303	1,38
1-12 Dotation de décentralisation formation professionnelle	5 019	5 088	1,38
1-13 Dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors R.E.I.)	14 710	13 996	-4,85
TOTAL I	155 757	157 883	1,36
II - DOTATIONS HORS ENVELOPPE			
2-1 Fonds de compensation pour la TVA	20 300	20 720	2,07
2-2 Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation	1 850	1 950	5,41
2-3 Subventions et comptes spéciaux du Trésor :			
dont Subventions de fonctionnement de divers ministères (AP)	6 571	6 642	1,08
Subventions d'équipement de divers ministères (AP)	3 136	2 814	-10,27
Comptes spéciaux du Trésor (AP)	1 205	1 198	-0,58
2-4 Compensation d'exonérations et de dégrèvements législatifs :			
dont : Réduction pour embauche et investissement (D.C.T.P.)	3 105	3 350	7,89
Contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties	640	475	-25,78
Compensations des exonérations relatives à la fiscalité locale	14 710	11 900	-19,10
Contrepartie de divers dégrèvements législatifs	42 696	43 654	2,24
TOTAL 2	94 213	92 703	-1,60
TOTAL GENERAL	249 970	250 586	0,25
III - FISCALITE TRANSFEREE (pour mémoire)	42 295	44 071	4,20

(1) dont crédits Culture

I. LES PRINCIPES DU PACTE DE STABILITÉ NE SONT PAS REMIS EN CAUSE

Si, pour reprendre le propos du président Christian Poncelet, « *le pacte n'est pas le pactole* », force est de constater que le pacte de stabilité a constitué, depuis 1996, un précieux instrument de lisibilité et de prévisibilité pour les budgets locaux.

Pour la dernière année de son application, le nouveau Gouvernement a donc choisi de **ne pas remettre en cause les principes fondateurs de ce pacte**.

Votre rapporteur **conteste néanmoins l'affirmation du Gouvernement d'avoir totalement « neutralisé », au regard du pacte, les effets de la régularisation négative de la DGF pour 1996.**

A. LE RESPECT DES PRINCIPES FONDATEURS DU PACTE

Permettant de « contenir » l'évolution d'ensemble du montant des principales dotations de l'Etat dans la limite du taux prévisionnel d'évolution des prix à la consommation des ménages, **le pacte de stabilité est conduit à son terme.**

Les principes fixés par l'article 32 de la loi de finances pour 1996 ne sont en effet pas remis en cause. A cet égard, il convient de rappeler que cet article prévoit **l'indexation sur le taux prévisionnel d'évolution des prix, en 1996, 1997 et 1998, de la masse constituée par les dotations suivantes** : la dotation globale de fonctionnement (**DGF**), la dotation spéciale pour le logement des instituteurs (**DSI**), les dotations de l'Etat au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (**FNPTP**) et au fonds national de péréquation (**FNP**), **la dotation élu local**, la dotation globale d'équipement (**DGE**), la dotation générale de décentralisation (**DGD**), la dotation de décentralisation pour la formation professionnelle, la dotation générale de décentralisation pour la **Corse**, la dotation départementale d'équipement des collèges (**DDEC**), la dotation régionale d'équipement scolaire (**DRES**) et la dotation de compensation de la taxe professionnelle hors réduction pour embauche et investissement (**DCTP hors REI**).

La base de calcul de cette **enveloppe "normée"** est constituée des montants inscrits dans la précédente loi de finances (loi de finances initiale 1997 pour l'enveloppe de 1998), à l'exception de la dotation globale de fonctionnement qui est, le cas échéant, « recalée », c'est à dire recalculée afin

de tenir compte des derniers indices d'évolution (prix et produit intérieur brut) connus.

L'ensemble des règles d'indexation en vigueur continuent de s'appliquer aux dotations mentionnées ci-dessus, à l'exception des principes régissant l'évolution de la dotation de compensation de la taxe professionnelle. La DCTP est, en effet, la "*variable d'ajustement*" dont le montant est déterminé de telle sorte que **l'enveloppe normée progresse exactement du taux prévisionnel d'évolution des prix à la consommation des ménages, ce qui a notamment pour effet « d'absorber » largement la part de la progression de la DGF liée à la croissance.**

B. UN CONTEXTE PARTICULIER

Cette année se caractérise en effet par la **conjonction** du traditionnel **recalage de la base de calcul** de la DGF et de la **régularisation négative** de la DGF de 1996, imputable sur le montant de la DGF de 1998.

1. Le recalage de la base de calcul de la DGF

Pour le **calcul de la DGF de l'année N+1**, le montant de la DGF de l'année N est en effet révisé pour tenir compte des derniers indices connus. Ainsi, en cas de non vérification des indices envisagés en LFI, la DGF retenue comme base de calcul pour celle de l'année suivante n'est pas celle inscrite dans la loi de finances initiale.

Ainsi, **pour calculer le montant de la DGF de 1998**, la base retenue n'est pas le montant de la DGF figurant dans la LFI pour 1997, soit 104,882 milliards de francs, mais le **montant révisé de la DGF pour 1997** en fonction des derniers indices connus, soit **104,574 milliards de francs** (correspondant à une différence de 308 millions de francs).

Or, pour 1997 les derniers indices connus se situent en deçà des hypothèses retenues en loi de finances initiale pour 1997.

La DGF de 1997 avait, en effet, été établie en tenant compte d'un taux d'évolution du **produit intérieur brut en volume** au titre de 1996 de +1,3 %, **alors qu'il s'établit à +1,2 %**, ainsi que d'un taux prévisionnel d'évolution du **prix de la consommation des ménages hors tabac** de 1,3 % pour 1997, révisé à +1,1 %. Il y a donc 0,2 % d'écart sur les prix et 0,1 % d'écart sur le PIB, sachant que ce dernier n'est retenu que pour moitié (soit 0,05 %).

Au total, l'indice d'actualisation de la DGF pour 1997 s'établit donc à +1,70 %, au lieu des +1,95 % initialement retenus.

Ce recalage à la baisse de la DGF, issu d'un amendement de la commission des finances de l'Assemblée nationale, induit, comme l'an passé, une augmentation de l'enveloppe normée inférieure à l'indice prévisionnel d'évolution des prix pour 1998. Cet ensemble ne progressera en effet que de +1,17 % contre 1,3 % pour les prix, tandis que la comparaison entre LFI 1997 révisée et PLF 1998 fait ressortir une évolution de +1,36 %.

L'évolution "réelle" de l'enveloppe du pacte de stabilité

(en millions de francs)

	1997 LFI	1998 PLF	Evolution % 1998/1997
DOTATIONS SOUS ENVELOPPE			
Dotation globale de fonctionnement (1)	104 882	106 353	1,38
Dotation spéciale instituteurs (2)	2 862	2 723	-4,86
Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	2 256	2 891	28,15
Fonds national de péréquation	611	638	4,35
Dotation élu local	262	266	1,38
Dotation globale d'équipement des départements (AP)	2 576	2 641	2,50
Dotation globale d'équipement des communes (AP)	2 404	2 464	2,50
Dotation régionale d'équipement scolaire (AP)	3 229	3 310	2,50
Dotation départementale d'équipement des collèges (AP)	1 598	1 637	2,50
Dotation générale de décentralisation (3)	14 370	14 593	1,55
Dotation générale de décentralisation Corse (3)	1 285	1 303	1,38
Dotation de décentralisation formation professionnelle	5 019	5 088	1,38
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (hors R.F.I.) (4)	14 710	13 996	-4,85
TOTAL	156 065	157 883	1,17

(1) de LFI à LFI avec régularisation de la DGF 1996

(2) de LFI à LFI avec prise en compte de l'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles

(3) dont crédits Culture

(4) y compris l'abondement de 750 millions de francs (450 MF + 300 MF)

2. Le montant prévisionnel de la DGF pour 1998 : l'incidence de la régularisation négative de la DGF pour 1996

a) La détermination du montant prévisionnel de la DGF pour 1998

Conformément au premier alinéa de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, la dotation globale de fonctionnement évolue, depuis 1996, en fonction d'un indice égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation

des ménages hors tabac de l'année de versement de la DGF (soit 1998) et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours (soit 1997), sous réserve que celui-ci soit positif.

DGF 1998 = DGF 1997 REVISEE x (INDICE PREVISIONNEL DES PRIX 1998 + LA MOITIE DU TAUX DE CROISSANCE DU PIB 1997)

L'indice d'évolution de la DGF pour 1998 résulte ainsi de la somme :

- du taux d'évolution de la moyenne annuelle du **prix** de la consommation des ménages hors tabac prévu pour 1998, soit + 1,3 % ;
- de la moitié du taux d'évolution du **produit intérieur brut** en volume de l'année 1997, soit 2,2 % divisé par 2 : + 1,1 %.

L'indice d'évolution de la DGF pour 1998 s'élève donc à + 2,4 %.

Appliqué, conformément aux dispositions du code général des collectivités territoriales, au montant révisé total de la DGF pour 1997, ce taux permet à la DGF pour 1998 d'atteindre un montant de **107,084 milliards de francs, soit une progression de près de 2,01 % par rapport au montant de la DGF pour 1997 effectivement ouvert par la LFI pour 1997.**

b) Une nouveauté lourde de conséquences : la régularisation négative de la DGF pour 1996

(1) Rappel du dispositif

L'article L. 1613-2 du code général des collectivités territoriales (résultant de l'article 52 de la loi de finances pour 1994) dispose en effet, **qu'à compter de 1996**, il est procédé à la régularisation du montant de la DGF de l'exercice précédent lorsque l'application de l'indice de progression définitif (prix + PIB) au montant de la dernière dotation définitive fait ressortir **un produit différent du montant prévisionnel** de la dotation inscrite en loi de finances. Cette régularisation doit être constatée au plus tard le 31 juillet de l'année N+1. Le montant de cette régularisation devant être :

- réparti entre les bénéficiaires de la DGF, si le produit est supérieur ;
- **imputé sur la DGF du plus prochain exercice, si le produit est inférieur ;**

Or, pour la première année d'application de cette disposition, le mécanisme de régularisation joue négativement puisque les **indices retenus pour la DGF de 1996 avaient été surévalués**, l'inflation de 1996 s'élevant en définitive à + 1,9 % (contre + 2,1 % en LFI pour 1996) et la croissance du

PIB en volume en 1995 s'établissant en fait à + 2% (contre + 2,9 % en LFI pour 1996).

Au cours de sa séance du 10 juillet 1997, le comité des finances locales a donc pris acte de ces taux définitifs (inflation 96 et PIB 95) et a constaté qu'il y avait lieu à **régularisation négative de la DGF pour 1996 à hauteur de 750,405 millions de francs.**

(2) L'imputation sur la DGF pour 1998

Le montant initial de la DGF pour 1998, tel qu'il résulte de l'application du premier alinéa de l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales, est donc diminué du montant de la régularisation négative de la DGF pour 1996, soit :

107,084 milliards de francs - 750,405 millions de francs = 106,333 milliards de francs

La DGF pour 1998 progresse donc de + 1,38 % par rapport au montant ouvert en LFI pour 1997.

C. DES MODALITÉS DE « NEUTRALISATION » DE LA RÉGULARISATION NÉGATIVE DE LA DGF POUR 1996 CONTESTABLES

Si la conjonction du recalage de la base de calcul de la DGF et de la régularisation négative de la DGF pour 1996 est en effet incontestable, les modalités de cette régularisation ne sont, en réalité, pas neutres au regard des règles du pacte. Or, le Gouvernement affirme avoir neutralisé les effets de cette régularisation par rapport aux principes du pacte.

1. L'analyse du Gouvernement

La régularisation négative de la DGF pour 1996, imputée sur la DGF pour 1998, est la conséquence de la surestimation de la DGF 1996 en LFI pour 1996.

Ce qui signifie qu'en 1996 et en application des règles du pacte, la DCTP 1996, jouant son rôle de variable d'ajustement, avait été sous-évaluée d'autant.

DGF 1996 surestimée de 750,4 millions de francs = DCTP 1996 sous évaluée de 750,4 millions de francs

A cet égard, il faut donner acte au Gouvernement d'avoir admis cette conséquence, « mécanique », de la surestimation de la DGF 1996 sur la DCTP 1996 et se féliciter de la volonté du Gouvernement de « neutraliser » l'incidence de la régularisation négative de 750 millions de francs de la DGF pour 1996, en régularisant, positivement en 1998, la DCTP « perdue » en 1996.

Le Gouvernement fait cependant valoir, dans le même temps, que **l'ensemble des dotations incluses dans le périmètre du pacte en 1996 ont été surévaluées**, puisque cet ensemble, indexé sur le niveau prévisionnel de l'inflation, a été versé sur la base d'un taux d'inflation prévisionnel supérieur au taux effectivement constaté (taux d'inflation prévu : 2,1 %, taux d'inflation effectif : 1,9 %, soit un écart de 0,2 %).

Par voie de conséquence, M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'Intérieur, a indiqué, le 23 septembre 1997 devant le comité des finances locales, que *« l'enveloppe du pacte avait été surestimée de 300 millions de francs, du fait de la prise en compte d'une inflation plus importante que celle finalement constatée »*.

La « surestimation » de 300 millions de francs = 0,2 % (écart entre le niveau prévisionnel de l'inflation et son niveau effectif) x 150 milliards de francs (montant total de l'enveloppe du pacte en 1996).

De ce fait, le Gouvernement considère qu'il peut **déduire ce « trop perçu » de 300 millions de francs** au titre de l'enveloppe du pacte pour 1996 du montant de 750 millions de francs qui devraient être reversés à la DCTP, se contentant ainsi d'abonder la DCTP pour 1998 de seulement **450 millions de francs hors pacte**.

Par ailleurs le Gouvernement déclare avoir *« confirmé l'abondement complémentaire de 300 millions de francs, issu des amendements parlementaires de 1996 »*.

Cette ressource supplémentaire de 300 millions de francs au profit de la DCTP pour les années 1996, 1997 et 1998, qui résulte des amendements de la commission des finances du Sénat, a été confirmée par le II. de l'article 28 de la loi de finances pour 1997.

Le Gouvernement annonce donc, qu'au total, les 450 millions de francs versés pour 1998 sur la DCTP permettent d'assurer la « neutralité au regard du pacte » de la régularisation négative de la DGF pour 1996, et qu'à cette somme viennent s'ajouter, par ailleurs, les 300 millions de francs mentionnés ci-dessus.

2. Une méthode contestable

Votre rapporteur considère, qu'à partir du moment où le Gouvernement annonce une « neutralité » complète de la régularisation négative de la DGF de 1996, la méthode qu'il retient ne conduit, en réalité, qu'à une neutralité partielle.

Votre rapporteur tient, en effet, à souligner que les modalités retenues par le Gouvernement pour « neutraliser » les effets de la régularisation négative de la DGF pour 1996 au regard du pacte, conduit, en pratique, à « faire tomber », pour 1998, une somme équivalente aux 300 millions de francs de majoration de la DCTP obtenus, sur proposition de sa commission des finances, par le Sénat.

Or, Gouvernement, qui s'engage à ce que la régularisation négative soit « neutre au regard du pacte », ne dispose d'aucune base légale pour remettre en cause le « bénéfice » enregistré par l'enveloppe du pacte en 1996 du fait d'une inflation surestimée dans la LFI 1996.

En effet, seule la DGF est soumise à un mécanisme légal de régularisation. Il convient à cet égard de rappeler que l'ensemble des concours indexés sur la DGF, et à la différence de celle-ci, font éventuellement l'objet d'un recalage en cours d'année pour le calcul de l'année suivante, mais que leur montant, une fois versé, est définitivement acquis aux collectivités concernées.

Dès lors, le Gouvernement ne saurait se prévaloir d'une surestimation de 300 millions de francs de l'enveloppe du pacte pour 1996, pour limiter à 450 millions de francs le montant des sommes reversées à la DCTP pour 1998.

S'agissant des 300 millions de francs de majoration de la DCTP obtenus par le Sénat pour les années 1996, 1997 et 1998 (il convient de noter la coïncidence de ce montant avec celui de la surestimation de l'enveloppe du pacte pour 1996 dont se prévaut le Gouvernement), votre rapporteur tient à rappeler que **cette somme vient abonder la DCTP en sus du jeu normal des règles du pacte.** M. Jean Arthuis, ministre de l'économie et des finances, avait en effet clairement indiqué, à l'occasion de l'adoption de cette disposition que son objectif était *"d'affecter 300 millions de francs supplémentaires à la dotation qui aurait résulté de l'application de l'article" 32 de la loi de finances pour 1996.*

Ainsi, la neutralisation intégrale pour les collectivités locales des effets de la régularisation négative de la DGF pour 1996, conduirait à majorer le montant, actuellement prévu pour la DCTP de 1998, de 300 millions de francs.

Les explications du Gouvernement sur ce point seront d'autant plus attendues que le recalage de la base de la DGF pour 1997 (- 308 millions de francs) effectué pour calculer la DGF pour 1998 annonce une régularisation négative de la DGF de 1997, dont le montant devra être constaté avant le 31 juillet 1998, avant d'être imputé sur le montant de la DGF prévue pour 1999.

D. LA MISE EN OEUVRE DES RÈGLES D'INDEXATION EN 1998

1. Les concours indexés sur la DGF

Compte tenu de la progression réelle de + 1,38 % de la DGF pour 1998, la dotation forfaitaire évoluera entre + 0,69 % et + 0,75 % par rapport à 1997, en fonction de la décision que prendra le comité des finances locales au début d'année 1998.

Depuis la loi n° 96-241 du 26 mars 1996, le taux de croissance de la dotation forfaitaire peut en effet être porté de 50 % à 55 % du taux de progression des ressources affectées à la DGF, lorsque l'indexation de cette dernière résulte pour 1/3 au moins de la progression du PIB en volume de l'année antérieure. Il en ira ainsi en 1998 comme en 1997, où le taux de croissance de la dotation forfaitaire a été porté, sur décision du comité des finances locales, à 52 % du taux de la progression de la DGF.

S'agissant de la dotation d'aménagement pour 1998, qui regroupe la DGF des groupements de communes, la DSU et la DSR, elle ne peut être déterminée en l'absence d'indication sur le développement des groupements intercommunaux qui détermine fortement l'évolution de la DSU et de la DSR.

A cet égard, M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'Intérieur, a cependant indiqué au comité des finances locales que « *compte tenu des estimations retenues pour la dotation forfaitaire et en prévoyant la progression de l'intercommunalité en 1998 à des niveaux proches de ceux de 1997, le solde à répartir pour la DSU et la DSR devrait permettre une croissance de ces deux dotations, respectivement comprise entre 2 % et 3,5 % pour la DSU et entre 4,5 % et 6 % pour la DSR* » en fonction de l'arbitrage du comité des finances locales sur la progression de la dotation forfaitaire.

En 1997, le montant attribué par le comité des finances locales à la DGF des groupements s'élève au total à 5,02 milliards de francs, tandis que les crédits réservés à la DSU ont progressé de 2,09 % pour atteindre 2,165 milliards de francs (y compris la quote-part outre-mer) et que la DSR a atteint 1,64 milliard de francs, dont 1,578 milliard de francs répartis en métropole.

S'agissant de la DGF des départements, le montant de celle-ci pour 1997 s'élève à 17,71 milliards de francs (ce qui inclut 400 millions de francs versés par les départements contributifs à la dotation de fonctionnement minimale et les sommes versées à la DSU et à la DSR au titre de l'extinction progressive de la DGF de la région Ile-de-France depuis 1995). La DGF des départements croîtra en 1998 comme la DGF totale, soit de 1,38 %.

Si la **dotation spéciale pour le logement des instituteurs, DSI**, évolue comme la DGF, soit de + 1,38 %, **son montant est toutefois chaque année corrigé à la baisse afin de tenir compte de l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles (catégorie A n'ouvrant plus droit au logement gratuit) et des départs à la retraite.**

Ainsi, le montant effectif de la DSI pour 1998 s'élèvera à 2,723 milliards de francs, en diminution de 4,86 % par rapport à la dotation inscrite en LFI pour 1997.

Les différentes parts de la dotation générale de décentralisation (DGD, DGD Corse et DGD formation professionnelle) évoluent comme la DGF, soit de + 1,38 % en 1998. S'agissant de la DGD, la progression de 1,55 % s'explique par diverses mesures d'ajustement.

S'agissant de la **dotation élu local**, la loi du 3 février 1992, qui l'a instituée, n'avait prévu aucune règle d'indexation. En pratique toutefois, cette dotation, incluse dans le périmètre du "pacte de stabilité", suit l'évolution réelle de la DGF depuis 1996, soit +1,38 % pour 1998.

2. Les autres concours de l'enveloppe normée (à l'exception de la DCTP)

a) Les concours indexés sur l'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat

Les dotations de l'Etat au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) et au fonds national de péréquation (FNP) évolueront comme les recettes fiscales nettes de l'Etat, soit en 1998 de + 4,35 %, soit un montant de **1,555 milliard de francs pour le FNPTP** et un montant de **638 millions de francs pour le FNP**.

En outre, le FNPTP bénéficiera d'un abondement de 1,336 milliards de francs constitué par le retour de fiscalité locale payée par France Télécom et de la Poste, le FNPTP sera ainsi doté, au total, de 2,891 milliards de francs en 1998.

Une partie de ce fonds sera consacré, comme en 1997, à la compensation d'exonérations de la taxe professionnelle prévue dans le cadre du pacte de relance pour la ville. La contribution du FNPTP à cette compensation a été de 468 millions de francs en 1997, soit le maximum autorisé par la loi, qui a prévu de limiter cette contribution à la croissance annuelle du produit de la fiscalité de la Poste et de France Télécom. En 1998, la contribution devrait être limitée à 570 millions de francs. Il faut rappeler à cet égard, que l'Etat avait pris l'engagement de prendre en charge le montant des compensations qui excéderaient cette contribution, et que dans le cas inverse le solde bénéficierait au FNPTP.

b) Les concours indexés sur l'évolution prévisionnelle de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques

Les dotations d'équipement inscrites dans le pacte de stabilité recouvrent la dotation globale d'équipement et les dotations d'équipement scolaires, elles progressent comme l'évolution prévisionnelle de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques, soit + 2,5 % : la dotation globale d'équipement des départements (2.641 millions de francs en autorisations de programme en 1998), la dotation globale d'équipement des communes (2.464 millions de francs en autorisations de programme en 1998), la dotation régionale d'équipement scolaire (3.310 millions de francs) et la dotation départementale d'équipement des collèges (1.637 millions de francs).

Après deux années de baisse consécutive à la suppression de la première part destinée aux villes en 1996, la DGE destinée aux communes et aux départements s'élève donc à 5.105 millions de francs.

E. LES CONCOURS HORS ENVELOPPE DU PACTE DE STABILITÉ

Il convient de rappeler que le fonds de compensation de la TVA, le produit des amendes de police ainsi que les subventions des différents ministères ne sont pas intégrés dans le périmètre du pacte de stabilité.

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1998 au titre du FCTVA s'élèvent à 20,72 milliards de francs, soit un montant supérieur aux crédits qui seront consommés en 1997 : 20,3 milliards de francs alors que 21,7 milliards de francs étaient inscrits en LFI pour 1997.

Cette estimation ne constitue, à ce stade, qu'une **prévision**. Le montant des crédits effectivement versés aux collectivités locales en 1998 pourra être différent de cette estimation sans que cela ait d'effet sur les

collectivités puisque le FCTVA est un prélèvement sur recettes qui est versé automatiquement sur présentation des pièces justificatives.

S'agissant du prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation, leur montant sera en progression de 5,4 % pour s'établir à 1,95 milliard de francs, correspond à l'estimation des recettes pour 1998.

II. 1998 : L'ANNÉE DE TOUS LES DANGERS ?

Au risque de paraître alarmiste, votre rapporteur tient à mettre en évidence un certain nombre de risques ou de menaces qui semblent se profiler à l'horizon.

L'analyse des principaux discours tenus tant par M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'Intérieur, que par M. Christian Sautter, secrétaire d'Etat au budget, au sujet des finances locales confirme en effet la volonté du Gouvernement de « s'attaquer » à un certain nombre de « dossiers » essentiels.

A. LE DISCOURS AMBIGU SUR « L'EXCEDENT » DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES

1. Un constat comptable non réfutable ...

Dans le cadre de l'audit sur l'état des finances publiques effectué, à la demande du nouveau Gouvernement, par MM. Jacques Bonnet et Philippe Nasse et dont les conclusions ont été rendues publiques le 21 juillet 1997, il est constaté que le secteur des administrations publiques locales (secteur de la comptabilité nationale qui regroupe les communes, les départements, les régions ainsi que leurs satellites) est devenu « globalement excédentaire en 1996 et [que] cet excédent devrait s'accroître encore en 1997 ».

A cet égard, s'il ne s'agit pas de contester ce constat, il est en revanche indispensable de réagir contre certaines interprétations « constructives » qui pourraient en découler. Il s'agit en particulier d'indiquer que **ce constat ne signifie pas que les collectivités locales puissent être considérées comme des « tiroirs-caisses » sur lesquels l'Etat pourrait exercer un droit de tirage pour venir régulièrement compléter le financement de politiques dont la responsabilité lui incombe et à lui seul.**

Il faut rappeler à cet égard les propos du président Christian Poncelet, à l'occasion du débat sur les collectivités locales organisé en avril de cette année au Sénat, et selon lesquels « *trop de faux et mauvais procès sont encore instruits, dans certaines sphères de l'Etat, à l'encontre des collectivités locales qui sont accusées, à tort, d'être des îlots de prospérité et de laxisme dans un océan de pénurie et de rigueur* ».

2. ... dont la signification doit être précisée

L'analyse de la signification des conclusions de l'audit sur l'excédent des administrations publiques locales doit en conséquence être précisé sur deux points puisque, d'une part, il s'agit d'une moyenne et que, d'autre part, cet excédent résulte notamment d'une réduction des investissements.

En premier lieu il faut mesurer, comme le notent eux-mêmes les rédacteurs du rapport du 21 juillet 1997 sur l'état des finances publiques, que **cet excédent « n'est qu'une moyenne »** qui recouvre des situations très différentes puisque *« de nombreuses collectivités territoriales continuent de connaître des problèmes financiers et restent lourdement endettées »*.

En second lieu, il convient de citer à nouveau MM. Jacques Bonnet et Philippe Nasse qui notent du côté des dépenses des collectivités locales l'action de *« deux facteurs de modération [puisque] les dépenses courantes évoluent lentement en raison du calme qui prévaut sur leurs deux principales composantes (achats intermédiaires et masse salariale) [et que] les investissements ont fortement baissé »*.

Cette analyse, dont les principes sont confirmés par le rapport de notre collègue M. Joël Bourdin sur « L'état des lieux des finances locales en 1997 », traduit la **conjonction d'une saine gestion**, et notamment d'une gestion active de la dette permettant la diminution de la proportion des intérêts de la dette dans les dépenses de fonctionnement, et d'un **relâchement de l'effort d'investissement**. « L'excédent » des administrations publiques locales ne constitue donc en aucun cas une accumulation de « trésoreries dormantes ».

D'ailleurs, si le Gouvernement souhaite créer les conditions nécessaires à une reprise de l'effort d'investissement des collectivités locales, afin que celles-ci puisse soutenir un retour de la croissance économique, il lui appartient d'éviter le recours à des « participations forcées » pour préserver une capacité de financement dans le domaine de l'investissement.

Or, cette voie ne semble pas avoir été retenue pour la mise en oeuvre du premier « projet phare », relatif au plan pour l'emploi des jeunes.

B. PLAN POUR L'EMPLOI DES JEUNES CONTRE CNRACL : UN MARCHÉ DE DUPES ?

Le « contrat moral » qui semble avoir été signé pour la participation des collectivités locales au plan pour l'emploi des jeunes repose sur l'engagement du Gouvernement de ne pas relever le taux de la cotisation

employeur à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales en 1998.

Sans qu'il soit question de rechercher l'éventuelle existence d'un vice du consentement au sein de ce « contrat », il est à craindre que celui-ci n'aboutisse, *in fine*, à un cumul de charges nouvelles pour les collectivités locales.

1. Les emplois-jeunes : des emplois publics virtuels

Sans analyser en détail les dispositions d'un texte que notre haute assemblée a rejeté en nouvelle lecture en adoptant une question préalable, en raison du refus des députés d'intégrer les apports du Sénat à ce texte, il est nécessaire de mesurer la portée réelle du dispositif retenu par le Gouvernement.

Si, à l'évidence, personne ne conteste l'objectif de lutter contre le chômage des jeunes, il est en revanche du devoir de la commission des finances d'appeler l'attention sur les conséquences des modalités retenues par le Gouvernement pour la mise en oeuvre de ces emplois-jeunes.

Les contrats de droit privé à durée déterminée de cinq ans que les collectivités locales pourront bientôt passer seront en effet au départ pris en charge par l'Etat à hauteur de 80 % du Smic et des cotisations sociales patronales correspondantes, soit une aide forfaitaire de 92.000 francs par an et par poste pendant cinq ans.

A cet égard, il faut préciser que le "montant et la durée" de l'aide forfaitaire versée par l'Etat à l'employeur sont fixés par décret. Ce large renvoi au pouvoir réglementaire constitue une menace potentielle, car même si "l'intention du législateur" a été clairement précisée au cours des débats parlementaires, il reste que le montant annuel de l'aide de 92.000 francs par poste de travail (correspondant à 80 % du salaire minimum de croissance et revalorisé chaque année comme le salaire minimum de croissance) versée, "*pendant une durée de soixante mois*" prévue par le décret n°97-954 du 17 octobre 1997, pourrait, juridiquement, être révisée par décret.

Il reste, qu'au terme de cette période de cinq ans, la collectivité locale employeuse se trouvera devant la **délicate alternative de devoir soit poursuivre la relation de travail, sous une forme ou sous une autre et tout en assumant la totalité du coût des emplois concernés, soit de devoir constater passivement la fin cette relation de travail.** Il paraît assez clair qu'à cette date, il sera difficile pour les employeurs locaux de résister à l'intégration d'une partie de ces employés dans les cadres de la fonction

publique territoriale. Les emplois-jeunes appaissent donc, pour une grande part, comme des emplois publics par destination.

Votre rapporteur tient à signaler que l'article 8 de la loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes comporte un dispositif "d'incitation" à la participation des départements au financement de ces emplois. Cet article insère en effet un nouvel article 38-1 au sein de la loi n° 88-1088 du 1° décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion, dont l'objet est de permettre, sous certaines conditions, l'imputation sur les crédits d'insertion, de la contribution apportée par le département au financement des emplois-jeunes créés par les collectivités locales. Cette faculté n'est ouverte que si le jeune bénéficiait déjà du revenu minimum d'insertion, l'imputation étant limitée à une durée d'un an à compter de la signature du contrat de travail et plafonnée dans son montant à un cinquième de l'aide forfaitaire versée par l'Etat.

2. L'absence de hausse des cotisations à la CNRACL : un gage à court terme

S'il convient de se féliciter du répit qui résultera pour les collectivités locales de l'absence de relèvement du taux de la cotisation employeur à la CNRACL pour 1998, il paraît néanmoins clair que ce *statu quo* ne peut être que transitoire.

Il faut rappeler que pour 1997, l'équilibre de la CNRACL avait été établi, sans recourir à une augmentation des cotisations, grâce à la mobilisation des réserves structurelles du fonds des allocations temporaires d'invalidité des agents des collectivités locales (ATIACL), alimenté par les cotisations patronales des seules collectivités locales et géré par la Caisse des Dépôts et Consignations. La loi de financement de la sécurité sociale pour 1997 a en effet permis le transfert de 4,5 milliards de francs du régime des allocations temporaires d'invalidité vers la CNRACL. Cette mesure, par définition non reconductible, permet à la CNRACL d'afficher pour 1997 un excédent de 2,9 milliards de francs. Pour 1998, le déficit technique prévisionnel s'élèverait cependant à environ 2,5 milliards de francs.

Au regard des engagements pris par le Gouvernement d'agir en concertation avec les élus locaux pour trouver des solutions à l'équilibre de la CNRACL, l'inscription inopinée, à l'article 26 du projet de loi de financement de la sécurité sociale, d'une faculté pour la CNRACL de recourir à des avances de trésorerie pour un montant de 2,5 milliards de francs (soit le montant du déficit technique prévisionnel pour 1998), semble mal augurer de l'esprit de coopération que le Gouvernement prétend respecter dans ce domaine.

Sur ce point votre rapporteur partage entièrement l'analyse effectuée par M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis de la commission des finances sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 et dont les conclusions se trouvent rappelées en dernière partie du présent rapport.

A cet égard, votre rapporteur ne peut que rappeler une nouvelle fois le caractère excessif de la surcompensation qui représente aujourd'hui plus de la moitié des dépenses de la Caisse et constitue une opération de débudgétisation au détriment des collectivités locales, tandis que dans le même temps le rapport démographique de ce régime (rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités de ce régime) se dégrade chaque année.

C. LES GRANDS « CHANTIERS » POUR LES FINANCES LOCALES EN 1998

1. Une volonté affichée de maîtrise du coût pour l'Etat des compensations et dégrèvements malmenée par l'Assemblée nationale

a) Les intentions

Le projet de loi de finances pour 1998 ne comporte aucune mesure spécifique nouvelle destinée à limiter le coût pour le budget de l'Etat des compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs.

Cette « abstention », **momentanée**, du nouveau Gouvernement dans ce domaine tient en grande partie à la diminution, pour 1998, de la charge liée à la compensation de la réduction de 35 % des droits de mutation à titre onéreux applicables aux acquisitions d'immeubles affectés à l'habitation, en raison de l'arrivée à expiration de ce dispositif au 31 décembre 1996. La non reconduction de cet abattement de 35 % et l'étalement du versement de la régularisation sur trois ans constituent en effet la cause principale de la **diminution de 2,81 milliards de francs des compensations d'exonérations relatives à la fiscalité locale en 1998.**

A cet égard, il apparaît très clairement dans les intentions du nouveau Gouvernement de limiter, dans un proche avenir, le poids dans le budget de l'Etat de ce qu'il est convenu d'appeler les dotations passives. Devant le comité des finances locales, M. Christian Sautter, secrétaire d'Etat au budget, a en effet relevé que l'Etat était devenu « *le premier contributeur à la fiscalité locale* » et qu'il faudrait « *remédier* » à cette situation « *insatisfaisante* ». Ces propos ont d'ailleurs été confirmés à l'occasion du 80^e congrès de l'association des maires de France

En 1997, le montant des compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs devrait s'établir à 72 milliards de francs, contre 42,7 milliards en 1990. Dans cet ensemble, le coût de la compensation du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée explique en grande partie cette progression. Le coût de cette dernière est, en effet, passé de 4,5 milliards de francs en 1990 à 34,8 milliards de francs en 1997, soit une multiplication par huit en huit ans. Au total, l'Etat prend aujourd'hui en charge 36 % de la taxe professionnelle contre 16 % de cette taxe en 1984.

b) Les faits : de nouveaux allègements de taxe d'habitation

Au cours de la discussion des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 1998, l'Assemblée nationale a en effet adopté, avec l'accord du Gouvernement, deux dispositions nouvelles destinées à alléger la taxe d'habitation des personnes à revenus modestes. Ces dispositions entraînent, d'une part, un élargissement du champ d'application du "dernier étage" de la panoplie des allègements de taxe d'habitation et, d'autre part, la création d'un nouvel "étage" à la base de cette panoplie.

(1) Le relèvement du seuil de revenu permettant de bénéficier du plafonnement de l'article 1414 C du code général des impôts

Il convient de rappeler que l'article 1414 C. du code général des impôts prévoit un **plafonnement de la cotisation de taxe d'habitation à 3,4% du revenu**. Le dégrèvement qui en résulte est cependant plafonné à 50% du montant de cette cotisation excédant 1.951 francs en 1996 et 2.066 francs en 1997.

Or, l'article 18 quinquies du projet de loi finances pour 1998, qui résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale, a pour objet de relever le niveau de revenu ouvrant droit à cet allègement de la cotisation de taxe d'habitation. Cette mesure a pour objet de rétablir le même niveau de revenu qui permettait de bénéficier du plafonnement du montant de la taxe d'habitation à 3,4 % du revenu et qui avait été abaissé par l'article 18 de la loi de finances pour 1996.

Il convient en effet de rappeler qu'à l'occasion du budget de 1996, le Gouvernement avait voulu limiter le coût pour l'Etat du dégrèvement des taxes d'habitation en abaissant le seuil de cotisations d'impôt sur le revenu, retenu à l'époque, de 16.937 F à 13.300 F.

Le montant de revenu maximum permettant de bénéficier de l'allègement de l'article 1414 C du code général des impôts (fixé en niveau de revenu par l'article 8 de la loi de finances pour 1997) est donc relevé à **102.370 francs** pour la première part de quotient familial, soit une

progression de ce montant de 11,47 %, par rapport à celui qui aurait résulté d'une simple revalorisation du montant des revenus de 1996 (90.660 francs x l'indice des prix hors tabacs, soit 1,3 % = **91.840 francs**).

Cette mesure, dont le coût est évalué par le service de la législation fiscale à 480 millions de francs, devrait concerner un nombre de bénéficiaires net s'élevant à 300.000 personnes.

(2) Un allègement renforcé pour les revenus les plus modestes

L'article 18 sexies du projet de loi de finances pour 1998, prévoit en effet l'insertion d'un **nouvel article 1414 bis dans le code général des impôts**, qui prévoit l'institution, à compter des impositions établies au titre de l'année 1998, d'un nouvel allègement des cotisations de taxe d'habitation en faveur des contribuables à revenu modeste

Ce dispositif a pour objet de prévoir un dégrèvement de la taxe d'habitation, pour son montant qui dépasse 1.500 francs, pour les contribuables dont le montant des revenus de 1997 n'excède pas la somme de 25.000 francs pour la première part de quotient familial, majoré de 10.000 francs pour chaque demi-part supplémentaire.

Il convient de rappeler que les montants qui figuraient initialement dans l'amendement de la commission des finances de l'Assemblée nationale étaient respectivement de 1.000 francs pour le seuil de déclenchement du dégrèvement et de 20.000 pour le niveau du revenu qui permet d'en bénéficier.

Cette mesure s'analyse donc comme un **allègement renforcé au profit des personnes ayant les plus faibles revenus et qui bénéficiaient déjà de l'allègement de l'article 1414 A du code général des impôts**. En effet ce dernier prévoit un dégrèvement du montant de la cotisation de taxe d'habitation qui excède 2.066 francs en 1997 pour les contribuables dont les revenus de 1997 sont inférieurs à un montant de revenu de 43.550 francs pour la première part de quotient familial, tandis que le nouveau dégrèvement **s'appliquera à partir de 1.500 francs (pour 1998)** et aux seuls contribuables dont les revenus de 1997 sont inférieurs à un montant de revenu de 25.000 francs pour la première part de quotient familial.

L'ensemble de ce dispositif d'allègement tend à accentuer l'évolution de la taxe d'habitation vers la personnalisation, puisqu'à la prise en compte des charges de famille s'ajoute un **véritable barème dégressif pour les contribuables à faibles revenus**, le dispositif ne s'appliquant à « taux plein » qu'aux personnes dont le revenu dépassera en 1998 (en cas d'adoption définitive de l'article 18 *quinquies* du présent projet de loi) 102.370 francs pour la première part de quotient familial.

Le danger de cette évolution tient au fait que la croissance permanente du poids de l'impôt local au sein du budget de l'Etat atteindra un jour ses limites. **Il faut en effet savoir que pour les allègements de la taxe d'habitation, le coût pour l'Etat s'élèvera à près de 11 milliards de francs en 1998, somme à laquelle il faut ajouter les 600 millions de francs et les 480 millions de francs qui découleraient respectivement de ce nouvel allègement et de celui prévu par l'article 18 quinquies du projet de loi de finances pour 1998.**

Les préoccupations exprimées par le secrétaire d'Etat au budget n'ont donc apparemment pas été suivies d'effet.

Ainsi, en cas d'adoption définitive de ces deux dispositions, l'ensemble des allègements de taxe d'habitation se présentera comme indiqué dans le tableau suivant.

ARTICLES 18 QUINQUIES ET SEXIES DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1998

DÉGRÈVEMENT DE TAXE D'HABITATION EN FAVEUR DES CONTRIBUABLES BÉNÉFICIAIRES DE FAIBLES REVENUS

Dispositif applicable en 1998 en métropole en cas d'adoption définitive des articles 18 quinquies et sexies du PLF

Art. C.G.I.	1414	1414	1414	1414 bis	1414A	1414B	1414C
Personnes concernées	Titulaires ex FNS	Contribuables + 60 ans ou veufs ou invalides R < 43.550 F pour la 1ère part et 11.660 F pour chaque 1/2 part sup.	RMI revenu de 28.836 F pour une personne seule	Contribuables R < 25.000 F pour la 1ère part et 10.000 F pour chaque 1/2 part sup.	Contribuables R < 43 550 F pour la 1ère part et 11.660 F pour chaque 1/2 part sup.	Contribuables R < 49.490 F pour la 1ère part et 11.660 F pour chaque 1/2 part sup.	Contribuables R < 102.370 F pour la 1ère part et 23.920 F pour chaque 1/2 part sup. puis 18.830 F pour 1/2 part suivante
Dégrèvements TH	Exonération	Exonération	Dégrèvement total	Dégrèvement au-dessus de 1.500 F ⁽¹⁾	Dégrèvement au-dessus de 2.066 F ⁽²⁾	Dégrèvement de 50 % au-dessus de 2.066 F ⁽²⁾	Dégrèvement fraction excédant 3,4 % du revenu, plafonné à 50 % au-dessus de 2.066 F ⁽²⁾

R : Revenu imposable net après abattements
Pour le RMI, il s'agit d'un revenu brut.

(1) Imposition 1998

(2) Imposition 1997. Ce chiffre sera réactualisé pour 1998 en janvier 1998.

Source : Service de la législation fiscale

2. L'inévitable sortie du pacte de stabilité financière

Au terme de trois années passées dans un cadre, certes imparfait, les règles qui ont balisé et encadré une grande partie des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales viennent à échéance.

A cet égard, votre rapporteur souhaite, à ce stade, faire part de certaines recommandations, dont l'ambition est d'orienter l'esprit qui devrait présider à la définition d'un nouveau cadre.

Il s'agit, en particulier de tenir compte de l'inquiétude des élus locaux due à la multiplication des transferts non compensés de charges et l'imposition d'obligations nouvelles. En conséquence, il faut que l'Etat accepte une extension du concept de pacte de stabilité aux transferts et créations de charges nouvelles afin qu'un véritable code de bonne conduite puisse être mis au point.

Il s'agit aussi de veiller à ce que les collectivités locales puissent bénéficier des fruits de la croissance, en prévoyant le maintien d'un lien partiel entre l'évolution du PIB et celle des dotations en provenance du budget de l'Etat.

3. L'annonce d'une conduite à leur terme des « impossibles réformes » de l'intercommunalité et de la révision des bases

Au cours de la séance du 23 septembre 1997 du comité des finances locales, M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'Intérieur, que par M. Christian Sautter, secrétaire d'Etat au budget ont en effet fait part de la volonté du Gouvernement d'engager une réforme destinée à favoriser le développement de l'intercommunalité et « d'examiner très rapidement » le projet de révision des bases cadastrales.

S'agissant de l'intercommunalité, les perspectives annoncées semblent s'inscrire dans la filiation du projet de loi déposé sur le bureau du Sénat par le précédent Gouvernement. Il aurait notamment pour objectifs de favoriser le développement de la taxe professionnelle d'agglomération et de remédier aux inconvénients des modalités actuelles d'attribution de la DGF des groupements.

S'agissant de la révision de bases cadastrales, il convient de rappeler que le précédent Gouvernement avait procédé à une nouvelle rédaction du projet de loi portant incorporation dans les rôles d'imposition des nouvelles

évaluations cadastrales issues de la loi du 30 juillet 1990, afin de tenir compte des observations émises par les membres du comité des finances locales.

Les principales observations du comité avaient, à l'époque, recueilli l'assentiment du Gouvernement et concernaient en particulier :

- la suppression d'un groupe spécifique de tarification pour les logements à caractère social ;
- l'application d'un taux de revalorisation de 1,61, au lieu de 1,37 *initialement proposé par le gouvernement, pour les évaluations cadastrales des locaux industriels et commerciaux ;*
- l'allongement de trois à quatre ans de la période d'intégration des nouvelles bases d'imposition ;
- l'abaissement à 15 % et 300 francs d'accroissement des cotisations d'une année sur l'autre (au lieu de 50 % et 500 francs) des seuils d'écrêtement.

D. LA REVALORISATION DES BASES CADASTRALES : UN « OUBLI » RÉPARÉ

Il convient en effet de souligner que pour la première fois le Gouvernement n'avait prévu aucune disposition relative à la revalorisation forfaitaire.

L'Assemblée nationale, sur proposition de sa commission des finances, a cependant contesté cette absence de revalorisation et convaincu le Gouvernement de retenir un coefficient de 1,011 (soit + 1,1 %) pour l'ensemble des propriétés bâties autres que les immeubles industriels ne relevant pas de l'article 1500 du code général des impôts.

Il faut, en effet, rappeler que l'absence de revalorisation du coefficient de majoration (égal à 1, soit un gel) applicable aux valeurs locatives des propriétés non bâties et des immeubles industriels figurant à l'actif d'une entreprise soumise au régime de l'imposition d'après le bénéfice réel est pratiquée sans interruption depuis 1990 pour les propriétés non bâties et depuis 1992 pour les immeubles industriels figurant à l'actif d'une entreprise soumise au régime de l'imposition d'après le bénéfice réel.

III. LES AUTRES MESURES TOUCHANT LES FINANCES LOCALES

Votre rapporteur tient à insister sur deux sujets qui touchent de près à l'équilibre et à l'évolution des finances locales dont l'un est porteur d'espoir, l'autre chargé de menaces.

A. LE FCTVA À LA VEILLE D'UNE REDÉFINITION ?

L'article 18 septies du projet de loi de finances pour 1998 a pour objet d'accorder le bénéfice du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée aux groupements de communes, en lieu et place des communes membres, au titre des dépenses d'investissement exposées dans l'exercice de leurs compétences. Il s'agit là d'une mesure qui généralise l'exception introduite l'an passé par le Sénat dans le domaine de la voirie.

Votre rapporteur considère cependant que la réflexion sur les critères d'éligibilité au FCTVA devra être approfondie afin d'engager une modernisation destinée à adapter ces critères aux réalités de l'action d'investissement des collectivités locales.

1. La généralisation d'une mesure introduite par le Sénat

Votre commission des finances ne peut que se féliciter de l'adoption d'une telle disposition puisqu'elle constitue la **généralisation de l'exception positive qui avait été introduite, à son initiative, pour les dépenses réelles d'investissement exposées dans l'exercice de leurs compétences relatives à la voirie par les groupements de communes**, à l'occasion de la discussion du projet de loi de finance pour 1997 (article 33).

a) *Une exception positive transformée en principe*

L'article 18 septies du projet de loi de finances pour 1998 procède en effet à une nouvelle rédaction du dernier alinéa de l'article L. 1615-2 du code général des collectivités territoriales, qui **reprend très exactement les termes de l'article 33 de la loi de finances pour 1997 en soustrayant à celle-ci la mention spécifique de la voirie.**

La « percée conceptuelle » introduite l'an passé par le Sénat dans le domaine spécifique de la voirie a donc, une année plus tard à peine, été transformée en principe au profit des groupements de communes.

Il faut rappeler qu'avant cette date, seules étaient en principe éligibles au FCTVA les dépenses d'investissement réalisées par la collectivité en vue d'une intégration, dans son patrimoine, de l'équipement.

Or, à l'exception des communautés urbaines et communautés de villes, les groupements de communes ne sont pas, de plein droit, propriétaires de la voirie déjà existante dont la création, l'aménagement et l'entretien leur incombent en vertu de la décision qui les a institués.

Dès lors, les travaux réalisés par les groupements de communes qui se sont vu déléguer la compétence en matière de création, d'aménagement ou d'entretien de la voirie sont considérées comme des travaux pour compte de tiers. Les groupements ne percevant alors les attributions du FCTVA qu'avec un décalage de deux ans après la réalisation des travaux.

b) Un vecteur pour la promotion de l'intercommunalité

Cette généralisation est positive pour le développement de l'intercommunalité, puisqu'elle permet la récupération directe du FCTVA par les structures intercommunales. Ceci permet d'éviter que ces attributions du FCTVA ne transitent par le budget des communes membres. Mais le principal avantage de cette solution tient au régime dérogatoire dont bénéficient les communautés de communes et les communautés de villes qui perçoivent les attributions du FCTVA **l'année même de la réalisation des travaux** et non deux ans après comme c'est la règle générale.

Cette mesure n'induit donc pas, à proprement parler, de dépenses nouvelles, mais elle provoque une charge de trésorerie pour l'Etat, puisqu'elle conduit à avancer la date du remboursement de TVA pour les communautés de communes et de ville, ce qui devrait induire un coût de 270 millions de francs pour le budget de l'Etat en 1998, sachant que le FCTVA est doté de 20,7 milliards de francs par le projet de loi de finances pour 1998.

2. Les règles d'éligibilité au FCTVA : une problématique en devenir ?

L'article 18 septies du projet de loi de finances pour 1998 apporte donc une réponse positive à un problème spécifique, lié pour l'essentiel à la règle de patrimonialité, et qui constituait un obstacle objectif au développement de l'intercommunalité.

Les règles de l'éligibilité au FCTVA restent cependant encore largement insatisfaisantes sur certains points sur lesquels votre commission des finances souhaite qu'une réflexion de fond soit engagée. Il s'agit, d'une

part, du problème posé par les dépenses d'investissement exposées par les collectivités locales sur des biens appartenant à des tiers non éligibles au FCTVA et, d'autre part des difficultés rencontrées par celles-ci dans le cas d'activités partiellement assujetties à la TVA.

a) Les dépenses d'investissement exposées sur des biens appartenant à des tiers non éligibles au FCTVA : pour une réforme responsable

Dans le cadre de la législation actuelle, il existe un principe d'interdiction de versement du FCTVA pour des opérations bénéficiant à des tiers non éligibles au fonds. En effet, l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 1993 a confirmé le principe défini par l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988, selon lequel sont inéligibles au fonds les dépenses exposées sur des biens cédés ou mis à disposition de tiers non éligibles au FCTVA.

Situé au coeur des règles d'éligibilité au FCTVA, le principe de patrimonialité, dont votre commission ne conteste en aucun sorte le bien fondé, fait néanmoins obstacle à l'attribution de ce fonds dans un certain nombre de cas où les collectivités locales agissent dans le cadre d'opérations d'intérêt général.

Votre commission note qu'ainsi les dépenses liées, notamment, à l'entretien des cours d'eau non domaniaux restent exclues du FCTVA. En effet, sont seuls éligibles au FCTVA les **travaux de protection contre les risques d'inondation** réalisés sous maîtrise d'ouvrage d'un groupement compétent en la matière et destinés à être intégrés dans son patrimoine. De ce fait, alors qu'il s'agit là d'investissements dont le caractère d'intérêt général n'a pas besoin d'être démontré, les travaux effectués par les collectivités locales, même en cas de défaillance des propriétaires, n'ouvrent pas droit au FCTVA si ces équipements ne rentrent pas dans leur patrimoine.

Cette situation appelle, à l'évidence, la recherche d'une solution qui permette aux collectivités locales qui agissent dans de tels contextes, de bénéficier des attributions du FCTVA.

b) Assujettissement partiel à la TVA et FCTVA : une clarification nécessaire

(1) L'option pour l'assujettissement à la TVA

De façon générale, les collectivités locales, leurs groupements ou leurs établissements peuvent opter pour une période de 5 ans (reconductible de plein droit) pour l'assujettissement à la TVA, pour les services suivants :

- assainissement ;
- abattoirs publics, marchés d'intérêt national ;
- enlèvement et traitement des ordures, déchets et résidus, lorsque ce service donne lieu au paiement de la redevance pour l'enlèvement des ordures ménagères prévue par l'article 2333-76 du code général des collectivités territoriales.

Les services pour lesquels cette option a été exercée font obligatoirement l'objet d'un budget distinct. La TVA afférente aux dépenses d'investissement affectées à l'exploitation des services considérés n'est déductible que si ces biens sont nécessaires à cette exploitation et leur coût porté en charge dans la comptabilité propre à ce service. Ces dépenses d'investissement ne doivent donc pas être retenues dans l'assiette du FCTVA.

Les collectivités doivent présenter au représentant de l'Etat une certification du régime retenu, en l'absence de laquelle celui-ci considère que tout service susceptible d'exercer le droit d'option est soumis au régime de TVA et, de ce fait, inéligible au FCTVA.

(2) Assujettissement partiel à la TVA et FCTVA

De nombreuses collectivités engagent des investissements importants pour la réalisation d'équipements créés spécialement pour assurer un service public, ce qui leur donne également l'occasion de compléter le service rendu aux usagers par une valorisation, puis une commercialisation du produit ou de l'énergie produite. C'est le cas, notamment, des usines d'ordures ménagères avec récupération de chaleur.

Les collectivités se trouvent alors dans une **situation d'assujettis partiels puisque coexistent dans ce cas le service public non assujetti et la finalité commerciale entraînant l'assujettissement à la TVA.**

Dans cette hypothèse, les collectivités pourront effectuer une déclaration d'une fraction de la TVA qui a grevé le bien. Cette déduction sera égale au montant de la taxe acquittée, multiplié par le rapport existant entre le

montant annuel des recettes correspondant aux opérations donnant droit à déduction et le montant annuel des recettes de l'ensemble des opérations réalisées. **Cette opération exclut, en général, les dépenses d'investissement afférentes à ces équipements du bénéfice du FCTVA.**

Toutefois, dans la mesure où ils ne sont utilisés qu'à titre « accessoire » pour les besoins d'une activité imposable à la TVA, les investissements « mixtes » des collectivités locales, utilisés à la fois pour des opérations financées directement par des impôts ou des taxes et des opérations imposables à la TVA (exemple : vente de vapeur), **peuvent bénéficier d'une attribution du FCTVA, à hauteur de la fraction pour laquelle la TVA n'a pas été déduite fiscalement.** Tel est le cas pour une usine d'incinération d'ordures ménagères comprenant une unité de valorisation énergétique.

Il convient de savoir que, depuis 1996 et dans ce domaine, le ministère de l'Intérieur a admis que dans le cas de groupements de communes ne pouvant instituer ni la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, ni la redevance pour l'enlèvement des ordures ménagères en raison de l'absence de délégation de compétence en matière de collecte de déchets, cette tolérance pouvait être appliquée en matière d'investissements « mixtes », même si ces derniers ne sont pas financés par des impôts ou des taxes.

Sur ce point, votre commission des finances considère que la définition du caractère « accessoire » de l'activité assujettie à la TVA en deçà duquel la collectivité ou le groupement concernés doivent se situer pour ne pas « perdre » le droit à la l'attribution du FCTVA s'avère très largement insatisfaisant.

En effet, l'éligibilité de ces dépenses d'investissement n'est admise qu'à la condition que la part de l'activité assujettie à la TVA reste « accessoire », c'est à dire en pratique inférieure à 20 % du chiffre d'affaires¹.

Ainsi dans le domaine des déchets, cette situation fait non seulement peser une lourde incertitude sur les plans de financement des projets de construction d'usines d'incinération d'ordures ménagères, mais fait en outre ressortir une contradiction avec l'objectif de valorisation des déchets de la loi du 13 juillet 1992, puisque l'éligibilité au FCTVA est d'autant plus assurée que la part de la valorisation dans l'activité est faible.

¹ Le pourcentage actuellement retenu par l'administration (ministères de l'Intérieur et du budget) s'élève à environ 20 % du chiffre d'affaires.

C'est pourquoi la commission des finances souhaiterait que ces règles soient adaptées afin que la partie de la TVA non récupérée par la voie fiscale, supportée sur les investissements relatifs, notamment, à des installations de traitement des déchets, puisse ouvrir droit aux attributions du FCTVA, quelle que soit l'importance de la part des recettes de valorisation dans le chiffre d'affaires.

B. LA « PENTE GLISSANTE » DE L'ENDETTEMENT : UN CHOIX INACCEPTABLE POUR LA CNRACL

L'article 26 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 prévoit en effet l'inclusion de la CNRACL parmi les régimes que l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale autorise à " *légalement recourir à des ressources non permanentes*" en prévoyant la fixation de plafonds de trésorerie. **Il faut donc considérer que le vote de cette disposition de la loi de financement de la sécurité sociale aura valeur d'autorisation légale d'endettement de la CNRACL.**

Le rapporteur pour avis de la commission des finances a tenu à dénoncer l'inquiétante « fuite en avant » que constituerait l'autorisation d'emprunt donnée à la CNRACL. L'ouverture de cette faculté conduisant en effet ce régime, structurellement excédentaire hors charges de compensation, à **s'engager dans une politique d'endettement pour assumer une dérive financière due à des facteurs externes.**

Cette situation résulte en effet, exclusivement, de l'effet de ciseaux entre la **progression constante des sommes versées au titre des compensations financières versées aux autres régimes et le déclin du rapport démographique de la CNRACL.** Or, l'institution de ces « compensations » financières trouve son origine dans le caractère favorable de ce rapport démographique. C'est donc une révision progressive du montant de ces contributions qu'il faut rechercher.

La « solution » que propose cet article ne répond en effet nullement au problème de l'équilibre de ce régime : elle apparaît de nature à contribuer à l'aggravation progressive de son déséquilibre. En effet, les frais financiers afférents à ces avances de trésorerie devront être pris en charge par la CNRACL, sachant qu'à la date du présent rapport, la Caisse des dépôts et consignations semble exclure toute avance de trésorerie à taux zéro.

1. L'absurdité d'une logique d'endettement

La CNRACL, structurellement excédentaire, est en effet mise dans des proportions croissantes en situation de déséquilibre financier du fait de sa « participation » aux mécanismes dits de compensation et de surcompensation.

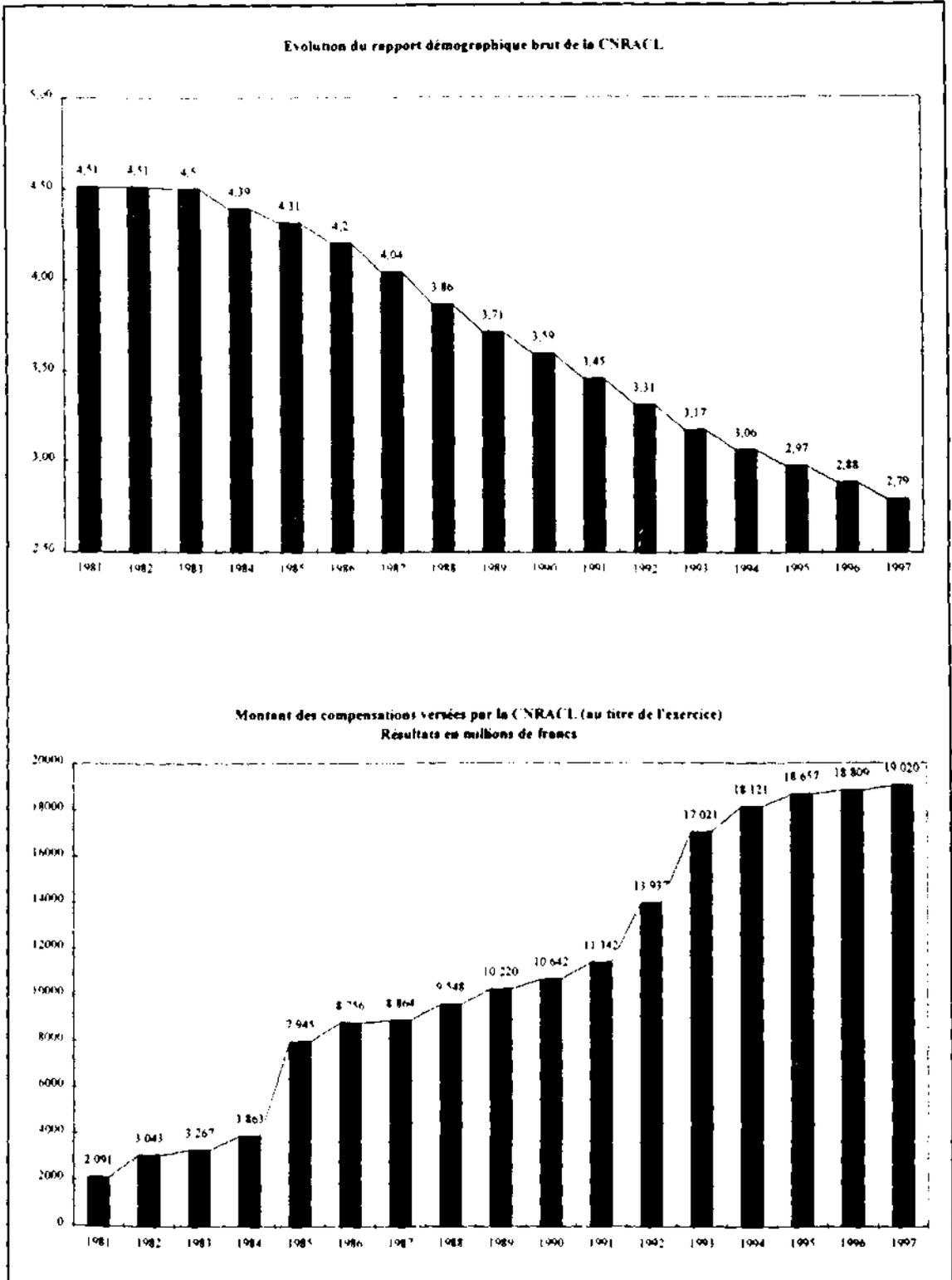
a) Un déséquilibre financier artificiel

Les graphiques ci-contre font en effet clairement ressortir que l'origine des difficultés financières de la CNRACL se trouve dans l'évolution contradictoire du rapport démographique de ce régime et du montant de ses participations aux mécanismes de compensation.

Il convient tout d'abord de noter que le rapport démographique brut de la CNRACL a été divisé par 1,62 entre 1981 et 1997. Entre 1994 et 1996, pour ne prendre que les dernières années, le **nombre de pensionnés de la CNRACL a en effet progressé de + 8,8 %** pour atteindre 542.533 pensionnés. Dans le même temps, la **croissance du nombre des cotisants ne s'est élevé qu'à + 2,5 %, atteignant ainsi 1.564.594 cotisants.**

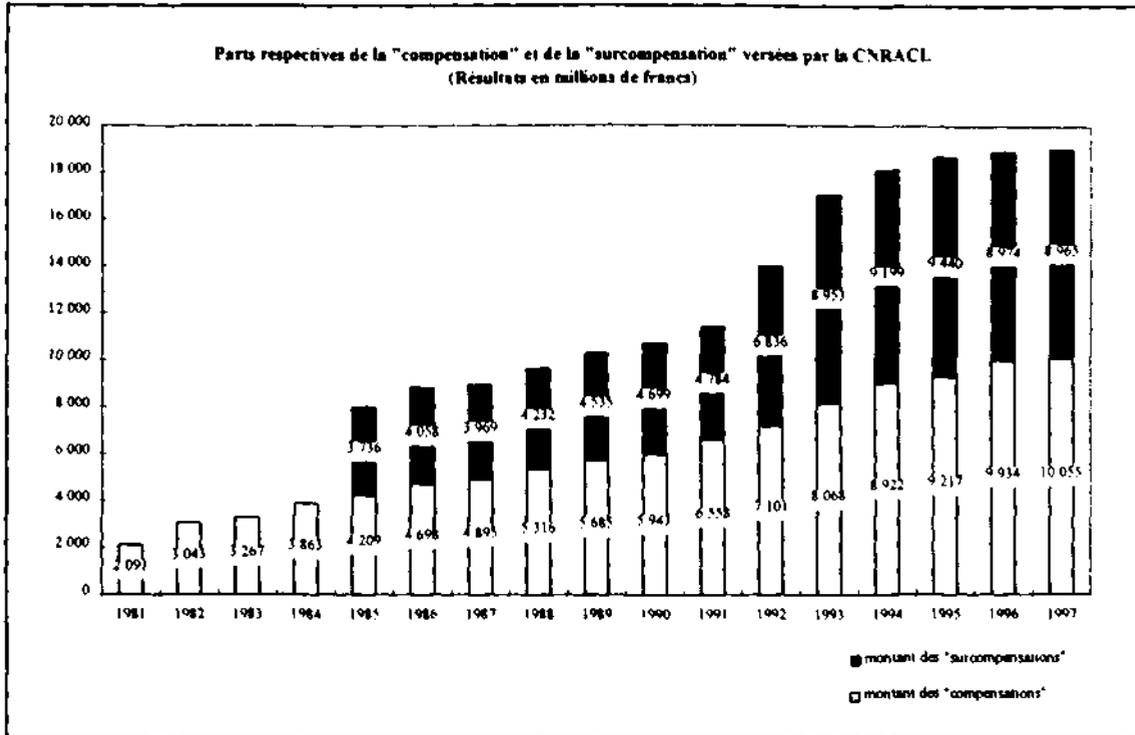
Ainsi, la faible progression du nombre de cotisants ne permet pas d'équilibrer la forte croissance du nombre des pensionnés, ce qui se traduit par une dégradation du rapport démographique. de la CNRACL.

L'évolution comparée du rapport démographique de la CNRACL et du montant des compensations versées par ce régime : un effet de ciseaux



Source : Commission des Finances à partir des données fournies par la DGIJL et la CNRACL

Cette évolution démographique de la CNRACL ne serait pas en elle même préoccupante, s'il n'y avait pas eu une croissance régulière du montant des compensations versées par ce régime.



Source : Commission des Finances à partir des données fournies par la DGCL et la CNRACL

Dans ce domaine en effet, il convient de rappeler, qu'en application de l'article L. 134-1 du code de la sécurité sociale, la CNRACL participe, en tant que régime obligatoire de sécurité sociale, au dispositif de solidarité entre les régimes de protection sociale du régime vieillesse. Ce dispositif comporte deux aspects le plus souvent appelés « compensation généralisée » et « surcompensation ».

La compensation généralisée a été instituée par la loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974 entre les régimes de base de sécurité sociale, une compensation supplémentaire, dite surcompensation, spécifique aux régimes spéciaux (Etat, collectivités territoriales, SNCF, RATP, marins, mineurs ...) ayant été créée par la loi de finances pour 1986 (n° 85-1403 du 30 décembre 1985).

La compensation généralisée entre les régimes de base de sécurité sociale a pour objet de déterminer, par rapport à une moyenne théorique, les régimes qui disposent d'un surplus de capacité contributive et inversement, les uns versant ce surplus aux autres en fonction de leur besoin de financement.

La **surcompensation** est déterminée selon des modalités comparables à celles décrites ci-dessus, la surcompensation étant cependant diminuée du montant de la compensation généralisée.

Les transferts de surcompensation ainsi définis théoriquement par l'application d'un régime moyen fictif ne sont toutefois retenus, pour les versements effectifs, qu'à hauteur d'un certain pourcentage afin d'être rendus compatibles avec les ressources des régimes contributeurs. C'est ce taux de réfaction appliqué de manière discrétionnaire à l'ensemble du mécanisme des transferts qui est communément nommé "taux de la surcompensation".

Le taux de la surcompensation, initialement fixé à 22 %, a été porté à 30 % pour l'exercice 1992 (décret du 11 décembre 1992) et à 38 % pour l'exercice 1993. Ce taux de 38 % a été confirmé par un décret du 16 août 1994.

b) Le refus d'une logique d'endettement

Admettre le recours à des avances de trésorerie pour équilibrer les comptes de la CNRACL en 1998 serait accepter une logique dangereuse.

Une telle politique conduit en effet à la fois à :

- repousser dans le temps la définition de solutions durables ;
- générer pour la CNRACL des frais financiers ;
- pérenniser les mécanismes de compensation et, partant les causes réelles du déséquilibre.

Votre commission des finances se doit donc d'alerter les responsables locaux sur les lourdes conséquences d'un tel engrenage, qui conduirait à faire assumer par un régime structurellement excédentaire des charges d'emprunts destinées à financer des régimes structurellement déficitaires.

C'est pourquoi votre commission vous propose de supprimer au sein de cet article la ligne ouvrant à la CNRACL la possibilité de recourir à des avances de trésorerie pour un montant de 2,5 milliards de francs pour 1998.

S'agissant de l'année 1998, votre commission estime, que dans l'attente d'une révision des conditions de participation de la CNRACL à la surcompensation, il est préférable de reconduire la pratique, employée depuis 1994, du décalage dans le temps du versement des acomptes de compensation dus par la CNRACL.

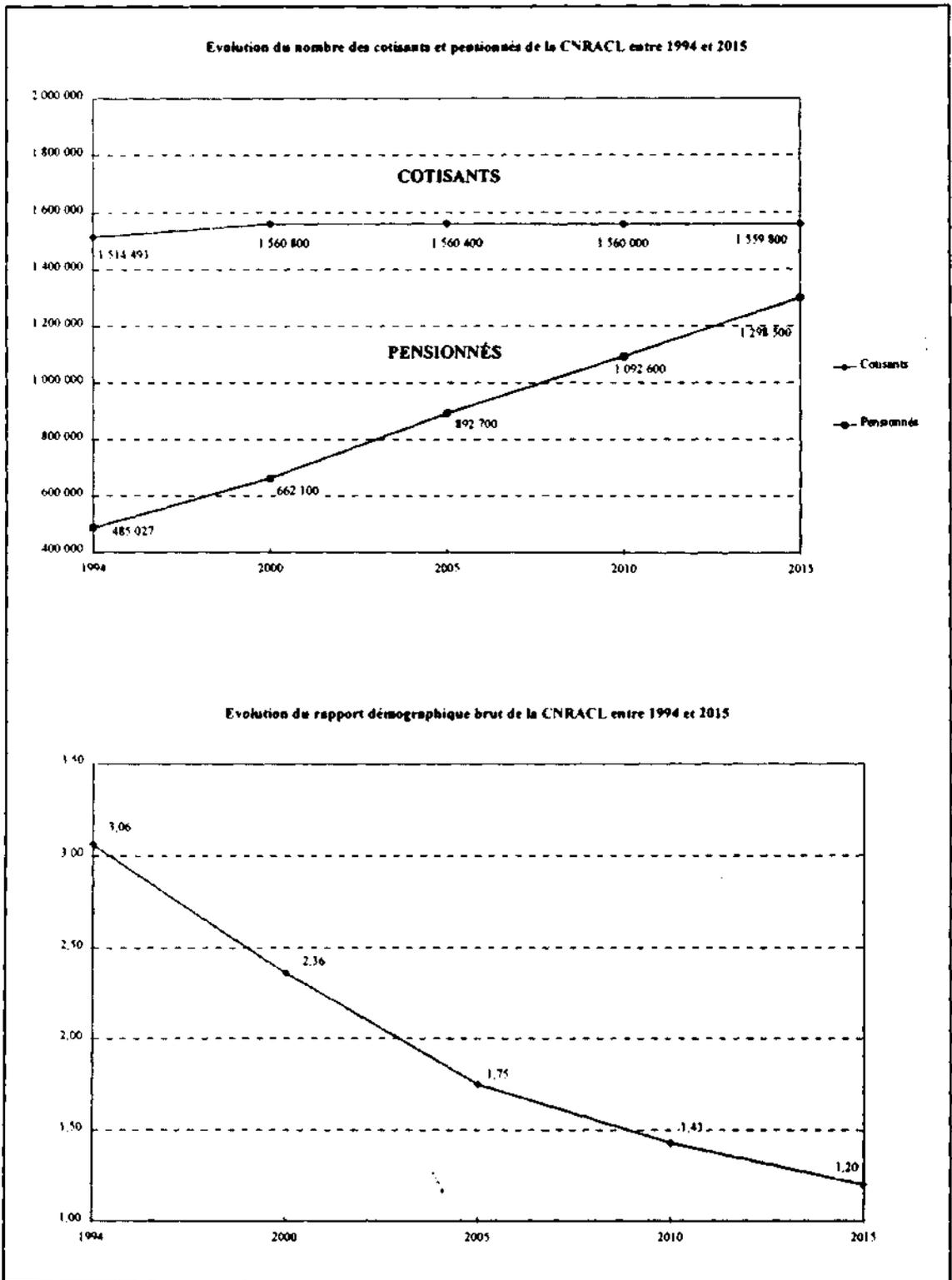
Cette **solution d'attente** conduirait à admettre un décalage de versement sur l'exercice suivant de 4 milliards de francs au titre de l'année 1998, sachant que le décalage de ces acomptes ont représenté 1,011 milliard de francs de 1994 sur 1995, 3,585 milliards de francs de 1995 sur 1996, 4,830 milliards de francs de 1996 sur 1997 et 2,834 milliards de francs de 1997 sur 1998 (sachant que cette diminution résulte en grande partie du transfert des réserves de l'ATIACL au crédit de la CNRACL).

2. L'indispensable réforme des modalités de la participation de la CNRACL au système des compensations

a) Un système rendu obsolète par l'évolution démographique du régime

Les projections à l'horizon 2015, réalisées par la Caisse des dépôts et consignations, sur l'évolution respective du nombre de cotisants et de pensionnés relevant de ce régime sont en effet éloquentes.

Cette projection met en évidence l'inexorable déclin du rapport démographique brut (effectif cotisant/effectif pensionné) de la CNRACL qui va se trouver divisé par 2.55 entre 1994 et 2015.



Source : Commission des Finances à partir des données fournies par la CDC

b) Le nécessaire ajustement du montant des compensations

Si le principe d'une forme de solidarité financière entre les régimes de sociaux possède une légitimité certaine, il ne saurait pour autant être à l'origine de situations de déséquilibre pour les régimes contributeurs.

Or, dans la perspective démographique qui vient d'être décrite, la CNRACL se trouve -à droit constant- condamnée à subir un déséquilibre croissant.

A cet égard, votre commission souhaite que soit retenu le principe d'un ajustement permanent des contributions versées au titre de la surcompensation (compensation entre les régimes spéciaux d'assurance vieillesse des salariés). Le montant de celles-ci étant calculées chaque année en fonction de la « capacité contributive » réelle de la caisse.

La mise en oeuvre de cet objectif pourrait résulter soit d'une révision annuelle du taux de la surcompensation, soit d'un ajustement progressif du plafond limitant le montant des contributions financières versées au titre de la surcompensation à en pourcentage du total des prestations servies par la caisse, actuellement fixé à 25 %.

Ce « filet de sécurité » contre le risque d'une progression incontrôlée du montant des versements liés à la surcompensation est défini au troisième alinéa de l'article L. 131-4 du code de la sécurité sociale. Il s'applique à tous les régimes participant à la surcompensation, mais intéresse au premier chef la CNRACL.

L'initiative en revient au Sénat, qui a inséré cette disposition l'an dernier dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 1997, à la demande de sa commission des affaires sociales. Ce dispositif constitue un instrument législatif de modulation bien adapté à l'objectif de limitation annuelle des sommes versées chaque année au titre de la surcompensation.

LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. L'EXAMEN DES CRÉDITS DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET DE LA DÉCENTRALISATION EN COMMISSION DES FINANCES.

Réunie le **mardi 14 octobre 1997** sous la **présidence de M. Christian Poncelet, président**, au cours d'une séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'**examen**, sur le **rapport de M. Michel Mercier, rapporteur spécial**, des crédits de l'intérieur : **Décentralisation**.

Après la présentation des crédits de la décentralisation par **M. Michel Mercier, rapporteur spécial**, un large débat s'est instauré.

M. René Régnault a tout d'abord relevé que le projet de loi de finances respectait dans ses grands principes les textes en vigueur. Il a cependant souligné que le pacte de stabilité financière n'était pas réellement un contrat entre l'Etat et les collectivités locales. S'agissant de la régularisation négative de la DGF, il a rappelé qu'il s'était fortement opposé à l'adoption de cette disposition. Il s'est cependant dit en accord avec l'analyse du rapporteur spécial sur la DCTP et a souhaité qu'un dialogue puisse s'engager avec le Gouvernement au sujet de la neutralisation des effets de la régularisation négative de la DGF de 1996.

Il a, par ailleurs, rappelé que le pacte de stabilité financière avait eu pour effet de diminuer le montant de la DCTP, laquelle s'était ainsi éloignée de sa conception initiale. Il a ensuite relevé que le pacte de stabilité financière avait constitué une "tromperie" dans la mesure où il n'établissait aucun lien entre l'évolution réelle des charges des collectivités locales et celle de leurs ressources.

Dans la perspective de la sortie du pacte, il a retenu l'intérêt que pouvait présenter le relèvement du taux de la cotisation minimale de taxe professionnelle qui serait de nature à fournir une ressource nouvelle. Il a ensuite donné acte au Gouvernement d'avoir stabilisé les cotisations des employeurs à la CNRACL, soulignant que les problèmes financiers de cette caisse devraient être résolus dans le cadre d'une approche globale des difficultés financières des régimes de protection sociale. S'agissant du FCTVA, il s'est félicité de la teneur des amendements de la commission des finances de l'Assemblée nationale, en estimant qu'ils participaient à une meilleure définition de l'éligibilité des dépenses à ce fonds. Il a cependant fait remarquer que la réflexion prospective dans ce domaine avait généralement limité l'éligibilité à des dépenses réalisées sur des patrimoines inaliénables. Il a par ailleurs approuvé la volonté manifestée par le Gouvernement de conduire les nécessaires réformes de l'intercommunalité et de la taxe professionnelle. Il a enfin souligné son intention de convaincre le

Gouvernement de la nécessité d'établir une véritable charte de stabilité des relations entre l'Etat et les collectivités locales.

M. Roland du Luart a pour sa part relevé le caractère globalement satisfaisant de ce budget, tout en approuvant l'analyse du rapporteur spécial au sujet des 300 millions de francs supplémentaires qu'il serait nécessaire d'attribuer à la DCTP pour neutraliser intégralement les effets de la régularisation négative de la DGF de 1996. Il a ensuite insisté sur la contradiction qui existait entre la volonté du Gouvernement de limiter le coût pour l'Etat des compensations d'exonérations de fiscalité locale et les amendements adoptés par la commission des finances de l'Assemblée nationale qui accroissent les exonérations en matière de taxe d'habitation. Il s'est enfin interrogé sur le calendrier envisagé par le Gouvernement pour la mise en oeuvre du projet de révision des bases cadastrales.

M. Michel Charasse a quant à lui insisté sur le fait que l'objectif de ramener le niveau des déficits publics à 3 % du PIB n'était atteint qu'en raison de la contribution positive des administrations publiques locales. Il a souligné que cet élément était de nature à contredire les discours, parfois tenus, au sujet de la mauvaise gestion des collectivités locales.

S'agissant du pacte de stabilité financière, il a relevé que celui-ci n'avait jamais constitué un véritable contrat signé par les grandes associations d'élus locaux, mais qu'il avait fourni un cadre positif pour les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales. S'agissant de la "sortie" du pacte, il a souligné la forte probabilité d'une simple prolongation du système actuel alors qu'il faudrait adopter une démarche plus ambitieuse. A cet égard, il a rappelé que l'augmentation du poids des compensations d'exonérations de fiscalité locale exercerait une forte pression dans ce domaine en raison de leur coût pour le budget de l'Etat. Il a poursuivi en indiquant que s'il comprenait la démarche des députés de l'Assemblée nationale en matière de taxe d'habitation, il s'inquiétait, en revanche, de l'alourdissement des compensations que celle-ci impliquait, relevant qu'en outre le coût de ces mesures ne se trouvait pas entièrement gagé par le relèvement de la cotisation minimum de taxe professionnelle.

S'agissant du rendement de cette cotisation minimale de taxe professionnelle, **M. Michel Charasse** a rappelé qu'un rapport du ministère des finances en date du mois d'octobre 1995 avait estimé que le rendement de cette cotisation atteindrait 1,8 milliard de francs pour un taux de 1 %. Il a ensuite expliqué que le faible rendement escompté du relèvement du taux de cette cotisation à 1,5 % était la conséquence du mécanisme de plafonnement des contributions applicable à la cotisation minimum de taxe professionnelle.

Par ailleurs, **M. Michel Charasse** a relevé que l'adoption du principe d'une régularisation négative de la DGF avait constitué une erreur et que dans la mesure où celle-ci devrait à nouveau s'opérer pour la DGF de 1997, il était nécessaire de négocier avec le Gouvernement une solution équitable. A cet égard, il a aussi fait valoir que les sommes prévues au titre de la dotation globale

d'équipement (DGE) des communes subissaient en général un important mouvement d'annulation de crédits en fin d'année, alors que leur montant était pris en compte dans le calcul initial du pacte de stabilité financière.

M. Michel Charasse a ensuite relevé l'existence d'une anomalie dans le domaine des compensations des allègements en matière de taxe professionnelle. Il a en effet indiqué que les bases retenues en 1987 pour la mise en oeuvre de l'abattement général de 16 %, n'avaient jamais été révisées et que, depuis cette date, l'importance de ces bases avait diminué, voire disparu, pour un certain nombre de communes. Il en a conclu que certaines collectivités percevaient des compensations de base dont elles ne disposaient plus et qu'il conviendrait, éventuellement, de mettre progressivement en extinction ces compensations pour l'avenir sur deux ou trois ans. Enfin, il a précisé que le montant global des compensations prévues pour l'ensemble des communes au titre de cet allègement s'élevait à près de 6 milliards de francs.

M. Paul Loridant a pour sa part insisté sur les conséquences de l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications au regard de la taxe professionnelle. Il a indiqué qu'il serait difficile de concilier une situation où l'opérateur public, que constitue France Télécom, resterait soumis au régime dérogatoire de taxe professionnelle qui est le sien, tandis que les compagnies privées, agissant sur le même marché, seraient soumises au régime de droit commun.

Sur ce point **M. Michel Charasse** a ajouté qu'à partir du moment où le marché des télécommunications ne se limitait plus à un opérateur unique, la situation actuelle débouchait sur un problème d'égalité devant la loi fiscale des opérateurs de télécommunications selon qu'ils soient publics ou privés. Il a cependant rappelé qu'il existait dans ce domaine un important problème de péréquation des ressources.

M. Christian Poncelet, président, a pour sa part appelé l'attention sur les difficultés de financement que connaîtrait la CNRACL en 1998. Il s'est ensuite inquiété du poids que ferait peser sur les petites entreprises l'abaissement du seuil de chiffre d'affaires à partir duquel pourrait être acquittée la cotisation minimum de taxe professionnelle à 10 millions de francs, dont l'effet se conjuguerait avec l'impact du passage aux 35 heures de travail hebdomadaire.

En réponse aux intervenants, **M. Michel Mercier, rapporteur spécial**, a tout d'abord précisé que le Gouvernement avait annoncé sa volonté d'engager rapidement la révision des bases cadastrales. A cet égard, il a insisté sur la nécessité de limiter les effets de seuils qui résulteraient de la révision des bases, tout en indiquant que celle-ci devrait être engagée rapidement afin que les bases de calcul retenues ne deviennent pas elles-mêmes caduques.

Il s'est enfin félicité de l'unanimité qui s'était manifestée pour demander au Gouvernement d'aller au terme de sa démarche de neutralisation intégrale des

effets de la régularisation négative de la DGF de 1996 au regard des principes du pacte de stabilité financière.

La commission a ensuite décidé de réserver son vote sur les crédits de l'intérieur : décentralisation, jusqu'après l'audition de M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur.

II. L'AUDITION DE M. JEAN-PIERRE CHEVÈNEMENT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR PAR LA COMMISSION DES FINANCES.

Réunie le **jeudi 13 novembre 1997** sous la **présidence de M. Christian Poncelet, président**, au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la commission a procédé à l'**audition de M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur**, sur les **crédits de son département ministériel**.

S'agissant des crédits de la décentralisation, **M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur**, a noté que les crédits inscrits au budget du ministère dans le projet de loi de finances de 1998 s'élevaient à 25,4 milliards de francs, rappelant qu'il ne s'agissait là que d'une petite partie des concours financiers aux collectivités locales, qui atteignaient un montant de plus de 250 milliards de francs. Le ministre a souligné que le Gouvernement avait décidé de poursuivre la mise en oeuvre du pacte de stabilité financière afin de respecter les engagements pris par l'Etat envers les collectivités locales. Sur ce point, il a noté que l'Etat comptait, en retour, sur l'engagement des collectivités locales en faveur de la mise en oeuvre du plan pour l'emploi des jeunes. Il a indiqué, par ailleurs, que le Gouvernement avait voulu rendre aux collectivités locales des marges de manoeuvre "afin qu'elles puissent entreprendre de nouvelles initiatives", et que pour ce faire le Gouvernement avait décidé de ne pas augmenter le taux de la cotisation à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales en 1998. S'agissant des dotations inscrites dans le périmètre du pacte de stabilité, le ministre a précisé qu'elles s'élèveraient à un total de 157,88 milliards de francs. Il a indiqué par ailleurs que le fonds de compensation de la TVA (FCTVA) bénéficierait d'un montant de crédits fixé à 20,72 milliards de francs, soit un montant supérieur à celui des crédits qui seront consommés en 1997. Il a souligné que, pour la première fois depuis plusieurs années, les collectivités locales ne feraient pas l'objet d'une tentative de réduction des compensations versées aux collectivités locales au titre de la fiscalité locale. Il a enfin rappelé que l'année 1998 serait celle d'une réflexion sur la "sortie" du pacte de stabilité financière, tout en indiquant qu'il serait logique de traiter des questions relatives aux institutions et aux compétences avant que celles-ci ne trouvent leur traduction dans le domaine de la fiscalité locale et des concours financiers de l'Etat.

En réponse aux questions de **M. Alain Lambert, rapporteur général**, concernant les crédits de la décentralisation, le ministre a tout d'abord indiqué que le texte initial du projet de loi de finances pour 1998 ne comportait aucune disposition relative à la fiscalité locale. Il a relevé que l'Assemblée nationale avait néanmoins introduit deux dispositions tendant à alléger la taxe d'habitation pesant sur les ménages les plus modestes. A cet égard, il a reconnu que la multiplication des exonérations de taxes locales ne pourrait être éternellement

poursuivie et a souligné qu'il faudrait un jour freiner ce transfert de la fiscalité locale vers le budget de l'Etat. Il s'est ensuite dit favorable au principe d'une "déliasion à la baisse" des taux de la fiscalité locale au profit des groupements de communes à fiscalité propre pratiquant la taxe professionnelle d'agglomération, tout en rappelant son opposition à l'idée de prévoir une "déliasion à la hausse".

En réponse aux questions de **M. Michel Mercier, rapporteur spécial des crédits de la décentralisation**, le ministre a tout d'abord indiqué que le Gouvernement avait respecté l'esprit du pacte de stabilité financière, en limitant les effets de la régularisation négative de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de 1996, par un « rattrapage » sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle de 1998, ce que les textes applicables ne lui imposaient pas. S'agissant de la "sortie" du pacte de stabilité financière, le ministre a répété que le Gouvernement insérerait cette réflexion dans le cadre d'une approche globale qui prendrait en compte à la fois la définition de la DGF, la part de l'intercommunalité au sein des dotations de l'Etat et la structure de la fiscalité locale. Il a, par ailleurs, confirmé la volonté du Gouvernement d'engager très rapidement le projet de révision des bases cadastrales.

S'agissant du financement des services départementaux d'incendie et de secours, il a par ailleurs indiqué qu'il allait engager une réflexion avec les principales associations d'élus pour définir des modalités plus équitables de participation financière des collectivités locales à ces services, sachant que l'écart constaté pour ces contributions était actuellement de à un à six par tête d'habitant.

En réponse à **M. Christian Poncelet, président**, le ministre a indiqué que la réflexion du Gouvernement sur un relèvement de la cotisation minimum de taxe professionnelle était subordonnée à une analyse détaillée du faible rendement d'un tel relèvement, dont le produit ne s'est élevé qu'à 50 millions de francs au lieu des 495 millions de francs initialement prévus. Il a, par ailleurs, confirmé que le Gouvernement n'avait pas, à l'heure actuelle, prévu de dispositions relatives à la revalorisation forfaitaire des bases cadastrales pour 1998. Enfin, il a souligné que la réponse aux difficultés financières de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), reposait sur une analyse globale des mécanismes de solidarité financière entre les différents régimes sociaux concernés.

A l'issue de cette audition, **la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de l'intérieur : Décentralisation.**

MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIEME DELIBERATION

Au terme du débat sur le projet de loi de finances pour 1998, les dotations du budget de l'Intérieur et décentralisation (décentralisation) consacrées aux collectivités locales et à la décentralisation ont été majorées de 296,693 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement venant abonder, **à titre non reconductible**, le chapitre 67-51, article 10, « *Subventions pour travaux divers d'intérêt local* ».

La majoration de cette ligne budgétaire en deuxième délibération est traditionnelle et n'appelle pas de commentaire particulier.

Il convient aussi de noter la majoration à titre non reconductible, pour un montant de 4,3 millions de francs du chapitre 41-52, article 10, « *Subventions de caractère facultatif en faveur des collectivités locales et de divers organismes* ».

Réunie le jeudi 20 novembre 1997, sous la présidence de Christian Poncelet, président, la commission des finances a donc décidé de confirmer son vote du 13 novembre par lequel il a proposé au Sénat d'adopter les crédits de l'Intérieur et décentralisation (Décentralisation) demandés pour 1998.