

N° 92

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

---

Annexe au proces-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

## 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 1992* **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

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

---

ANNEXE N° 32

INTÉRIEUR

**Administration territoriale, collectivités locales et décentralisation**

*Rapporteur spécial : M. Bernard PELLARIN*

---

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 2240, 2255 (annexe n° 28), 2259 (tome IV) et T.A. 533.

Sénat : 91 (1991-1992).

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS .....</b>	<b>5</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>9</b>
<b>CHAPITRE PREMIER : L'EVOLUTION DES BUDGETS LOCAUX ....</b>	<b>11</b>
<b>I    LES TENDANCES LONGUES DES BUDGETS LOCAUX .....</b>	<b>12</b>
<b>A.    LES DEPENSES DES COLLECTIVITES LOCALES : UNE                 SITUATION MAITRISEE .....</b>	<b>12</b>
1. <b>Les dépenses de fonctionnement courantes sont en moyenne                     en constante diminution de 1980 à 1990 .....</b>	<b>13</b>
2. <b>Les collectivités locales investissent deux fois plus que l'Etat ...</b>	<b>14</b>
<b>B.    LA GESTION DES RESSOURCES LOCALES .....</b>	<b>16</b>
1. <b>Les recettes fiscales : pas de tendance longue à la hausse .....</b>	<b>16</b>
2. <b>Un recours sage et modéré à l'emprunt .....</b>	<b>17</b>
<b>II - LES BUDGETS PRIMITIFS EN 1991 .....</b>	<b>19</b>
<b>A.    LES BUDGETS 1991 : DES GLISSEMENTS INQUIETANTS .....</b>	<b>19</b>
1. <b>Les budgets primitifs communaux .....</b>	<b>19</b>
2. <b>Les budgets départementaux .....</b>	<b>20</b>
3. <b>Les budgets primitifs régionaux .....</b>	<b>21</b>
<b>CHAPITRE II : PRESENTATION GÉNÉRALE DES CREDITS RELATIFS AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES DANS LE BUDGET DE L'INTERIEUR .....</b>	<b>23</b>
<b>I-    L'ACTION "ADMINISTRATION TERRITORIALE" .....</b>	<b>24</b>
<b>A.    LES DEPENSES ORDINAIRES .....</b>	<b>24</b>
<b>B.    LES AUTRES DEPENSES .....</b>	<b>25</b>

	<u>Pages</u>
II - LES CREDITS DE L'ACTION "CULTES D'ALSACE-LORRAINE" .....	26
III - L'ACTION "COLLECTIVITES LOCALES" .....	26
A. LES DEPENSES ORDINAIRES .....	26
1. La dotation générale de décentralisation (D.G.D.) .....	27
2. Les subventions obligatoires et facultatives .....	28
3. Les subventions facultatives de fonctionnement .....	29
B. LES DEPENSES EN CAPITAL .....	29
1. La dotation globale d'équipement (D.G.E.) .....	29
2. Les dotations scolaires d'équipement .....	30
3. Les autres subventions en capital .....	31
<b>CHAPITRE III : LES CONCOURS FINANCIERS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES</b> .....	<b>33</b>
I - PRESENTATION GENERALE .....	34
II - LES DIFFERENTES COMPOSANTES DU CONCOURS FINANCIER DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES .....	
A. LES CONCOURS AU FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES .....	37
1. La dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) .....	37
a) Les modalités d'indexation de la D.G.F. ....	38
b) Le calcul de la D.G.F. pour 1992 .....	39
c) L'évolution récente de la D.G.F. ....	41
2. La dotation spéciale instituteurs .....	42
3. Les subventions de fonctionnement .....	43
B. LA DOTATION GLOBALE D'EQUIPEMENT (D.G.E.) .....	44
a) L'évolution de la D.G.E. ....	45
b) La répartition de la D.G.E. ....	46
c) Les projets de réforme de la D.G.E. ....	48
2. Le fonds de compensation pour la T.V.A. ....	48
C. LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPETENCE .....	51
1. La dotation générale de décentralisation .....	52
a) Evolution de la DGD .....	52

	<u>Pages</u>
2. La compensation des charges d'équipement scolaire .....	54
3. Le problème des transferts de charge non compensés : le cas du R.M.I. ....	54
a) <i>Le problème de la sous-consommation des crédits destinés à l'insertion</i> .....	55
b) <i>Le supplément de prise en charge des cotisations d'assurance personnelle à la sécurité sociale</i> .....	56
c) <i>La proposition de loi</i> .....	57
4. La fiscalité transférée .....	58
D. LA COMPENSATION D'EXONERATION D'IMPOTS LOCAUX .....	58
<b>CHAPITRE IV : L'ADMINISTRATION TERRITORIALE .....</b>	<b>61</b>
<b>I- LES DEPENSES DE PERSONNEL .....</b>	<b>62</b>
<b>A. L'EVOLUTION DES EFFECTIFS .....</b>	<b>62</b>
1. Le mécanisme du droit d'option .....	62
2. Les autres facteurs d'évolution des effectifs .....	63
3. Le bilan des effectifs .....	64
a) <i>Bilan général</i> .....	64
b) <i>Le corps préfectoral</i> .....	65
4. Les mesures indemnitaires .....	66
<b>II- LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'EQUIPEMENT .....</b>	<b>66</b>
<b>A. LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT .....</b>	<b>66</b>
a) <i>Les dépenses courantes</i> .....	66
b) <i>Les dépenses informatiques</i> .....	67
<b>B. LES CREDITS D'EQUIPEMENT .....</b>	<b>67</b>
<b>CHAPITRE V : EXAMEN DES ARTICLES RATTACHES .....</b>	<b>69</b>
<b>ARTICLE 87 : Suppression des compensations de courte durée .....</b>	<b>69</b>
<b>ARTICLE 87 BIS (nouveau) .....</b>	<b>72</b>
<b>ANNEXE 1 .....</b>	<b>75</b>
<b>ANNEXE 2 .....</b>	<b>81</b>

## PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. L'effort financier de l'Etat évolue apparemment de manière satisfaisante avec un taux de croissance de 6,06 % en 1992 deux fois supérieur à celui des dépenses du budget général.

Votre commission tient à nuancer cette appréciation.

Tout d'abord le taux d'évolution des concours financiers de l'Etat est en nette régression par rapport à l'année dernière où il avait atteint 7,7 %.

Par ailleurs, la croissance des dépenses de l'Etat en faveur des collectivités locales, calculée hors fiscalité transférée et hors évolution du FCTVA, s'élève à 3,83 % -chiffre qui semble mieux traduire la réalité de l'effort volontaire de l'Etat en faveur des collectivités locales.

En effet les postes qui augmentent le plus vite au sein des concours financiers ne dépendent pas directement des décisions budgétaires annuelles :

Le fonds de compensation de la TVA, dont le taux de croissance est de + 21,6 % en 1992, enregistre, de manière automatique, l'important effort d'investissement des collectivités locales en 1990 destiné à répondre aux besoins d'infrastructure et à remettre à niveau les équipements immobiliers dont la gestion a été transférée aux collectivités locales.

Les compensations et dégrèvements d'impôts locaux, malgré les mesures d'économie envisagées, augmentent de 9,25 %, essentiellement en raison de la prise en charge par l'Etat du plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu et du du plafonnement de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée des entreprises, adoptés dans les lois de finances pour 1990 et pour 1991, le Gouvernement n'avait pas envisagé, lors de la présentation de ces mesures, de répercuter directement sur les collectivités locales le coût de ces mesures inspirées par des objectifs d'intérêt national.

**2. La tendance au ralentissement de la participation de l'Etat** est particulièrement visible sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement et des subventions de l'Etat.

L'augmentation prévue de 4,42 % de la **dotation globale de fonctionnement** pour 1992, par rapport à la dotation globale de fonctionnement notifiée en 1991, s'inscrit en nette régression par rapport au taux de croissance de + 7,51 % de l'année dernière. La dotation enregistre pleinement les conséquences du nouveau régime d'indexation sans l'effet correcteur des régularisations calculées sur l'ancien dispositif.

Comme le soulignait le rapport de l'année dernier, le taux de progression de la dotation globale de fonctionnement évoluerait désormais entre + 4 % et + 5 % sans fortes régularisations : ainsi la régularisation prévue pour 1992 ne devrait pas dépasser 400 millions de francs, soit à peine 0,3 % de la dotation globale de fonctionnement notifiée initialement.

Les **subventions spécifiques de fonctionnement ou d'investissement** prévues au budget général régressent de 0,4 % : la reconduction en francs constants de ces subventions spécifiques est donc loin d'être assurée pour 1992, révélant ainsi que les aides aux collectivités locales n'ont pas été épargnées par les mesures de restriction budgétaires.

**3. Le respect du principe de la compensation des transferts de compétence**, inscrit dans les lois de décentralisation, n'est pas sans soulever certaines interrogations.

Si, sur le plan budgétaire l'évolution des crédits de l'Etat est apparemment en augmentation de + 6,35 %, l'analyse montre des évolutions plus contrastées.

Tout d'abord la prévision d'augmentation de + 9 % en 1992 des **ressources fiscales transférées** apparaît élevée, dans la mesure où ces ressources sont essentiellement constituées par les droits de mutation, lesquels ne peuvent pas demeurer insensibles à une conjoncture déprimée.

En revanche, s'agissant de la **dotation générale de décentralisation (DGD)**, du fait du mécanisme du droit d'option ouvert aux agents publics et des abattements consécutifs sur cette dotation, la DGD versée aux collectivités locales demeure stable en valeur absolue pour 1992.

Par ailleurs, s'agissant des dotations d'équipements scolaires, l'indexation sur l'évolution globale des investissements publics soit + 4 % d'augmentation en autorisations de programme pour 1992, est automatiquement bien inférieure à l'augmentation réelle des engagements budgétaires des collectivités concernées.

4. Enfin, la question reste entière des transferts de compétence prévus par la loi et non compensés notamment dans les domaines du logement (loi Besson du 13 juillet 1990) et de l'action sociale au titre du revenu minimum d'insertion (RMI).

A cet égard, votre rapporteur ne peut que regretter l'absence de réponse concrète malgré les demandes des élus locaux, aux problèmes posés aux départements par la loi du 1er décembre 1988.

En effet, d'une part les départements observent une augmentation sensible des dépenses de prise en charge des cotisations d'assurance personnelles automatiquement accordées aux demandeurs du RMI non couverts par la Sécurité Sociale.

D'autre part, les départements demeurent obligés de reconduire, d'année en année, les crédits éventuellement non-consommés au titre du RMI, qui sont calculés automatiquement sous forme d'une fraction (20 %) des crédits engagés par l'Etat en ce domaine, sans pouvoir allouer éventuellement ces crédits "gelés" à d'autres dépenses d'aide sociale.

5. Dans ce contexte, les diverses mesures relatives aux collectivités locales prévues dans le projet de loi de finances entraîne une certaine inquiétude.

La réforme de la fraction de la dotation de compensation de la taxe professionnelle versée en contrepartie de la réduction pour embauche ou investissement (article 32 du PLF 1992), la transformation des dégrèvements totaux de taxe d'habitation en exonération compensée à partir des taux votés par les collectivités locales en 1991 (article 17) et enfin la suppression de la compensation versée en contrepartie des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties de courte durée (article 87 du projet de loi de finances), entraînent au total un manque à gagner de 5,2 milliards de francs pour les collectivités locales. Cette ponction, il est vrai, a été ramenée à 3,2 milliards de francs en première lecture à l'Assemblée nationale.

Sans empiéter sur l'examen au fond dans le rapport général, il n'en demeure pas moins que les collectivités locales ont été informées au moment de la préparation du budget de l'année d'importants changements sur les recettes attendues de 1992.

Ces mesures représentent environ 7 % des compensations et dégrèvements législatifs versés en 1991, alors que même le principe de la compensation par l'Etat, des mesures d'allègement d'impôts locaux à caractère national n'avait pas, jusqu'ici, été remis en cause.

6. Enfin le Gouvernement envisage de réformer par décret les conditions d'éligibilité au fonds de compensation de la TVA, des travaux réalisés par les collectivités locales, sur les biens mis à disposition de tiers.

Selon le projet de décret, qui avait donné lieu à un avis défavorable du Comité des Finances Locales, tous les investissements réalisés sur des biens mis à disposition de tiers contre un loyer non symbolique ne donnerait plus lieu à remboursement de la TVA, entraînant ainsi une économie pour l'Etat de 500 millions de francs par an en 1991 et 1992.

Votre commission émet de vives réserves sur ce projet de décret qui remettrait en cause rétroactivement le financement de programmes de travaux réalisés à compter de 1989 et emporterait des conséquences négatives dans les domaines du tourisme rural et de l'aide sociale tout en reconnaissant que certains montages financiers abusifs ne devraient plus être éligibles au FCTA.

7. Enfin les mesures annoncées par le Gouvernement pour financer la solidarité rurale qui consisteraient notamment à geler la progression de la dotation de compensation de la taxe professionnelle indexé sur l'indice de variation des recettes fiscales nettes de l'Etat, ne peuvent que contribuer à aggraver le climat d'inquiétude que ressentent aujourd'hui les responsables des collectivités locales sur l'évolution des ressources qui leur sont transférées par l'Etat.



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 13 novembre 1991 sous la présidence de M. Emmanuel Hamel, vice-président, votre commission a procédé à l'examen du budget de l'Intérieur (collectivités locales et décentralisation et article 87 rattaché) pour 1992, sur le rapport de M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial.

M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial, a présenté l'évolution des crédits dévolus à l'administration territoriale et aux collectivités locales dans le budget de l'Intérieur qui s'élèvent à 31,56 milliards de francs en 1992, en soulignant que les crédits consacrés aux préfetures augmentaient de 5,6 %, malgré la suppression de 221 emplois d'administration territoriale, en raison de l'effet de l'exercice du droit d'option ouvert par la loi du 11 octobre 1985.

Il a ensuite rappelé l'évolution en 1992 des principales dotations de l'Etat aux collectivités locales, en indiquant que la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) augmenterait de 4,42 %, la dotation globale d'équipement (D.G.E.) de 4 % en autorisations de programme et la dotation générale de décentralisation (D.G.D.) de 0,1 % du fait des abattements consécutifs au droit d'option.

M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial, a constaté que l'effort financier de l'Etat, hors fonds de compensation de la T.V.A. et hors compensation et dégrèvements d'impôts locaux, augmentait de 3,83 % seulement en 1992 en raison, notamment, du ralentissement de la progression de la D.G.F. entraîné par le nouveau mode d'indexation.

Il a rappelé que la compensation des transferts de compétences opérés par les lois de décentralisation était insuffisante, d'autant que l'application de la loi relative au revenu minimum d'insertion soulevait le problème du gel des crédits obligatoirement inscrits à ce titre par les départements sur leur budget et reconduits d'année en année.

Dans ce contexte, il a regretté les choix opérés par le gouvernement, tendant à réduire le niveau des concours de l'Etat aux collectivités locales au titre de la compensation de la réduction pour embauche ou investissement et à limiter l'éligibilité au fonds de compensation de la T.V.A. des dépenses d'investissement sur les biens mis à disposition de tiers ainsi que la compensation des exonérations de foncier bâti.

**M. Bernard Laurent, rapporteur pour avis de la commission des lois pour les crédits de la décentralisation, a souligné la faible évolution des crédits consacrés aux collectivités territoriales. Il a déploré les mesures du projet de loi de finances tendant à limiter les ressources de ces collectivités et a appelé de ses vœux des assouplissements aux règles de liaison et de plafonnement des taux des quatre taxes directes locales.**

**M. Paul Girod, rapporteur spécial, a estimé que la réduction des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales était la conséquence de la mauvaise gestion du budget général.**

**La commission a décidé, à l'unanimité, de demander au Sénat de rejeter le budget de l'Intérieur (Collectivités locales et décentralisation) pour 1992.**

**La commission a ensuite procédé à l'examen de l'article 87 du projet de loi de finances pour 1992.**

**M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial, a présenté cet article qui vise à diminuer de 500 millions de francs la subvention compensatrice inscrite en contrepartie des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties en supprimant la compensation de l'exonération accordée aux constructions nouvelles de moins de deux ans.**

**La commission a adopté un amendement de suppression de cet article.**

**Réunie le mardi 19 novembre 1991, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen définitif, en première lecture, du projet de loi de finances pour 1992, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3 de la constitution.**

**Elle a décidé de supprimer l'article 87 bis nouveau (suppression à compter du 31 décembre 1992 de l'exonération de courte durée de la part communale du foncier non bâti) rattaché au budget de l'Intérieur.**

## CHAPITRE I

### L'EVOLUTION DES BUDGETS LOCAUX

Les collectivités semblent faire de plus en plus fréquemment l'objet d'attaques sévères quant à la qualité de leur gestion.

L'année 1991 a particulièrement donné le ton : les collectivités locales ont été suspectées d'être affligées de la "*maladie de la pierre*" du fait d'investissements immobiliers considérés, à tort, comme somptuaires ; puis elles ont été accusées, de recourir par imprévoyance à un surendettement excessif : le "*syndrome d'Angoulême*" a conduit à des généralisations hâtives et superficielles ; enfin les collectivités locales sont montrées du doigt comme étant les principales responsables de la hausse de la pression fiscale qu'un Etat prétendument vertueux s'efforcerait de limiter.

Il est vrai que les premiers éléments disponibles sur les budgets primitifs de 1991 annonciateurs de changement. A vrai dire les récents changements du paysage législatif des finances locales auraient pu ,laisser prévoir à un observateur peu averti. Les finances locales ne sont pas un laboratoire neutre d'expérimentation : l'économie réelle ne peut que répondre aux impulsions imposées du dehors par des réformes nombreuses et partielles et additionnelles mais cumulatives.

Il convient donc de se pencher sur les tendances longues des finances publiques locales avant d'aborder le premier bilan de l'année 1991.

## **I - LES TENDANCES LONGUES DES BUDGETS LOCAUX**

Les données qui suivent sont tirées des comptes de la Nation : ces derniers présentent chaque année l'évolution des données économiques relatives aux administrations publiques locales.

Le terme recouvre en pratique les collectivités territoriales, leurs groupements et les services annexes (caisses des écoles, régies, établissements publics locaux). Le compte retrace également les dépenses et recettes de divers organismes d'administration locale et, notamment, des chambres consulaires.

La comptabilité nationale raisonne sur les données les plus cohérentes et les plus homogènes à long terme. L'analyse des années 1980 à 1990, marquées par la grande réforme de la décentralisation fait apparaître des évolutions intéressantes qui tendent à nuancer les diagnostics, souvent inquiétants, qui sont portés sur l'état des finances publiques locales.

### **A. LES DEPENSES DES COLLECTIVITES LOCALES : UNE SITUATION MAITRISEE**

La décentralisation n'a pas été synonyme d'une explosion des dépenses locales : les dépenses publiques locales ont augmenté de 4,08 % par an en moyenne entre 1987 et 1980, alors que cette croissance était beaucoup plus élevée (+ 4,64 %) sur la période 1980-1983 qui correspond à celle de la mise en place de la décentralisation.

Certes, la période 1983-1987 correspondait à un ralentissement de la hausse des dépenses qui ne dépassaient pas 3 % par an environ (+ 2,89 %). Mais le niveau des dépenses d'investissement est alors beaucoup plus faible que celui qui apparaît par la suite.

**1. Les dépenses de fonctionnement courantes sont en moyenne en constante diminution de 1980 à 1990**

Le taux moyen de croissance annuelle des dépenses locales courantes, c'est-à-dire hors intérêt de la dette, décroissent de 1980 à 1990 sur les trois périodes précédemment étudiées.

Le taux s'élève à + 5,71 % par an entre 1980 et 1983, pour descendre nettement à + 3,07 % par an entre 1983 et 1987, puis s'infléchir encore, jusqu'à 2,76 % par an entre 1987 et 1990.

Certes, sur la même période, les dépenses de l'Etat ralentissent plus nettement leur progression : mais la comparaison est doublement faussée. D'abord parce qu'à raisonner sur les dépenses hors charge de la dette, l'on néglige concernant l'Etat, un élément essentiel de la qualité d'une gestion. Indéniablement l'Etat dispose d'autres instruments que les collectivités locales pour recourir et maintenir un niveau d'endettement élevé.

Ensuite, les collectivités locales subissent sur cette période le choc de la prise en charge des compétences transférées dans le cadre de la loi du 7 janvier 1983.

Malgré ce contrecoup, les dépenses courantes diminuent encore sur la période 1987-1990 témoignant par là que les collectivités locales peuvent gérer aussi bien et à moindre coût que l'Etat.

A cet égard, un indice révélateur est constitué par les dépenses de personnel qui évoluent moins fortement au niveau des collectivités locales que de l'Etat depuis 1989.

Pourtant, avec 142 milliards de francs en 1990, les salaires et traitements bruts versés par les administrations publiques locales représentent presque le quart (23,4 %) de l'ensemble des dépenses liées aux rémunérations de fonctionnaires.

**Variation annuelle des dépenses de personnel  
Salaires et traitements bruts**

	1987	1988	1989	1990
Etat	2,3	2,5	5,3	5,3
Collectivités locales	4	5	5,2	4,1

Au total, le bilan de l'évolution des dépenses de fonctionnement est éloquent : les collectivités locales ont su maîtriser la gestion de leurs dépenses quotidiennes alors que leurs responsabilités étaient accrues et leurs charges augmentées.

## **2. Les collectivités locales investissent deux fois plus que l'Etat**

Deux critères peuvent être choisis pour mesurer l'effort d'investissement. Le premier est le plus global car il comprend à la fois les dépenses d'investissements directes et les aides à l'investissement.

De ce point de vue, les dépenses de l'Etat sont estimées à 109 milliards de francs contre 170,5 milliards d'investissements pour les collectivités locales.

L'effort des collectivités locales est **principalement un effort d'investissement direct** :

Le montant de la FBCF des administrations publiques locales (154 milliards de francs en 1990) est **cinq fois et demie supérieur à celui de l'Etat** (28,25 milliards en 1990).

Loin de témoigner d'une quelconque propension pour les "*grands travaux*", les dépenses immobilières des collectivités locales révèlent le dynamisme avec lequel les départements et les régions ont pris en charge les dépenses de rénovation des collèges et des lycées qui leur ont été confiés dans un état de dégradation parfois avancé.

Certains travaux relatifs à la construction d'hôtels de département ou de régions ont pu parfois susciter l'étonnement circonspect des médias : en pratique ils trouvent également leur justification par la nécessité de "*désimbriquer*" services locaux et services d'Etat, enclavés dans des bâtiments préfectoraux trop souvent vétustes et inadaptés pour une administration publique moderne.

De fait, la croissance des dépenses d'investissements locales ne datent pas de 1981 mais de la période 1987-1990 lorsque l'effort sur les constructions scolaires est entré dans sa phase maximale.

**Croissance  
dépendances d'investissement public local**

	( <i>%</i> )
1980 - 1983	+ 1,31
1983 - 1987	+ 1,52
1987 - 1990	+ 6,8

Enfin, l'investissement public local par son montant et sa relative stabilité joue un rôle contracyclique malgré les tendances récurrentes de l'Etat à se désengager périodiquement de ce type de dépenses.

**Croissance comparée de la F.B.C.F. de l'Etat et des collectivités locales**

	1986	1987	1988	1989	1990
Etat	+ 13,5	7,4	17,9	+ 11,9	+ 5,8
Collectivités locales	+ 13,5	6,1	15,4	+ 7,1	+ 7,8

En 1989 et 1990, les collectivités locales révèlent un niveau élevé d'investissement, entre 7 % et 8 % par an, même dans une période où la tendance à la diminution des investissements dans le secteur public est marquée.

En tout état de cause, depuis 1986, la part des investissements des collectivités locales a constamment augmenté en part relative au sein de la formation brute de capital fixe de l'ensemble des administrations publiques.

**Part relative de la F.B.C.F. de l'Etat et des collectivités locales**

	1986	1987	1988	1989	1990
FBCF des APU (1)	152,4	151,7	184,6	197,6	212
FBCF des APUL (2)	109	115,6	133,5	142,9	154,1
Part des APUL (en %)	71,5	71,5	72,3	72,3	72,7

(1) Investissement des administrations publiques.

(2) Formation brute de capital fixe des administrations publiques locales.

## B. LA GESTION DES RESSOURCES LOCALES

### 1. Les recettes fiscales : pas de tendance longue à la hausse

Il est exact que les recettes fiscales des collectivités locales évoluent plus rapidement que celles de l'Etat en moyenne sur les dix dernières années.

Evolution des recettes fiscales  
(en volume)

	Etat	Collectivités locales (%)
1980 - 1983	1,59	4,73
1983 - 1987	1,47	6,43
1987 - 1990	1,86	4,23

Mais il est clair que la période n'est pas celle d'une hausse inéluctable de la fiscalité locale : entre la période 1980-1987, où elle atteint en moyenne + 5,6 % par an et la période 1987-1990 où la fiscalité locale progresse de + 4,23 % environ, la progression s'est réduite environ du quart.

**La fatalité d'une hausse de la pression fiscale locale ne pèse pas sur la décentralisation.**

Ainsi, plus récemment, De 1987 à 1989, les administrations publiques locales ont maintenu inchangé le niveau des prélèvements obligatoires qui leur sont imputables : certes, dans le même temps, l'Etat diminuait le niveau de sa pression fiscale mais les transferts de charge opérés dans le cadre de la décentralisation n'allaient pas à l'encontre de cet objectif de réduction des prélèvements comme c'est le cas, en revanche, pour les collectivités locales.



**Part relative de la pression fiscale due au secteur public local**

(% du PIB)

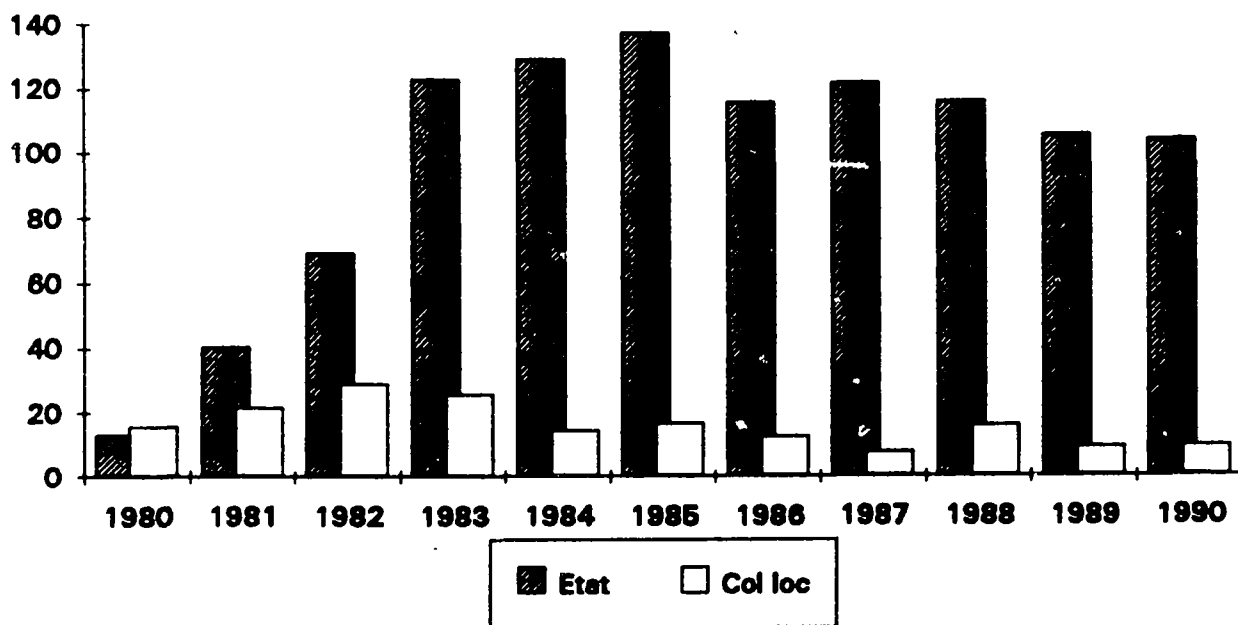
	1986	1987	1988	1989	1990
Administrations publiques centrales	17,7	17,6	17	16,8	16,6
Administrations publiques locales	5,8	5,9	5,9	5,9	6,0

Sur le plan fiscal, les hausses survenues récemment qui méritent d'être nuancées, ne doivent pas masquer la relative inertie à la hausse des impôts locaux depuis 1987 jusqu'à 1990..

**2. Un recours sage et modéré à l'emprunt**

Malgré un rythme de progression particulièrement soutenu de leurs dépenses, entre 1980 et 1990, de l'ordre de 3,8 % par an en moyenne, le besoin d'emprunt annuel des collectivités locales n'a pas augmenté contrairement à celui de l'Etat.

**BESOIN D'EMPRUNT**



variations annuelles en volume

Entre 1980 et 1983, au moment où les dépenses de l'Etat augmentaient fortement, de même que le recours à l'emprunt, les collectivités locales font preuve d'une remarquable stabilité témoignant ainsi de leur volonté de ne pas sacrifier l'avenir par un endettement excessif. Ce facteur de prudence explique également le niveau relativement élevé de la progression des ressources fiscales.

Depuis 1984, l'apparition durable de taux d'intérêt réels positifs et le développement des nouveaux instruments financiers ont conduit globalement les collectivités locales à un ralentissement du recours à l'emprunt.

Le taux de couverture des dépenses d'équipement par l'emprunt va en diminuant depuis 1984.

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

(milliards de francs)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Emprunt	56,8	55,2	51,9	54,2	49	54	52	53
Equipement	92,1	100,9	106,7	121,1	133	144,5	150,3	158,4
Taux de couverture (%)	61,7	54,7	48,6	44,8	36,8	37,5	34,6	33,5

Source : Ministère de l'Intérieur.

A partir de 1984, l'épargne brute a dépassé en volume le niveau des emprunts, alors que le montant des investissements a pourtant continué de s'accroître fortement sur cette période : les collectivités locales ont su adopter, dans leur ensemble, une gestion financière adéquate qui n'obère pas l'avenir de leurs finances, notamment en remboursant de manière anticipée des emprunts contractés à taux élevés sur la période antérieure.

Les cas récents d'incidents de paiement survenus dans certaines collectivités locales ne doivent pas être considérés comme représentatifs d'un risque d'ensemble qui pèserait sur le secteur public local.

Les collectivités locales qui, en tout état de cause, assument des investissements lourds dans le contexte de la décentralisation, ne font pas en moyenne, un usage immodéré des nouveaux instruments financiers mis à leur disposition.

## II - LES BUDGETS PRIMITIFS EN 1991

Les résultats disponibles sur les budgets primitifs de 1991 témoignent déjà des prémices des bouleversements en cours du paysage financier des collectivités locales.

### A. LES BUDGETS 1991 : DES GLISSEMENTS INQUIETANTS

Les données qui suivent sont celles fournies par la direction générale des collectivités locales sur un échantillon représentatif de budgets primitifs locaux de l'exercice en cours.

#### 1. Les budgets primitifs communaux

Les budgets communaux augmentent de + 6,7 % en valeur nominale, soit + 4 % en volume. Cette augmentation est comparable à celles étudiées précédemment.

#### Evolution des budgets primitifs communaux

	1989	1990	1991		1989	1990	1991
Dépenses de fonctionnement	+ 6,1 %	+ 6,6 %	+ 6,9 %	Recettes de fonctionnement	+ 4,6 %	+ 7,3 %	+ 4,1 %
- personnel	+ 6,5 %	+ 5,9 %	+ 5,3 %	- dotations de l'Etat	+ 7,5 %	+ 2,3 %	+ 4,1 %
- intérêts	+ 4,5 %	+ 5,8 %	+ 8,3 %	- produits 4 taxes directes	+ 4,8 %	+ 9,4 %	+ 8,6 %
- transferts	+ 5,9 %	+ 6,9 %	+ 4,1 %				
Dépenses d'investissement	+ 1,5 %	+ 16,4 %	+ 6,4 %	Emprunts	- 3,3 %	+ 12,5 %	- 0,3 %
- équipement	+ 2,2 %	+ 15,3 %	+ 6 %				
- dettes	- 0,9 %	+ 14,6 %	+ 8,3 %				

Le fait nouveau est que les dépenses sont tieées par les dépenses de fonctionnement plus que par l'investissement.

Les dépenses de fonctionnement sont influencées par les intérêts de la dette qui augmentent de + 8,3 % en raison de renchérissement des taux d'intérêt et des moindres possibilités de renégociation de la dette.

Elles sont surtout sollicitées en volume relatif par les dépenses de personnel. A cet égard, les communes enregistrent directement les conséquences de l'application des "accords Durafour" ainsi que le coût de l'inscription des crédits des contrats emploi-solidarité.

Il convient néanmoins de remarquer qu'avec 6 % de hausse, le budget d'investissement se situe à un bon niveau dans une conjoncture alors marquée par l'effet d'attente de la Guerre du Golfe (1).

Face à ces dépenses croissantes, le niveau des transferts de l'Etat (+ 4,1 %), tout en progressant par rapport à la stagnation observée en 1990, ne retrouve pas son niveau de 1989.

## 2. Les budgets départementaux

Les budgets primitifs départementaux évolueront de 8,5 % en 1991. La répartition des dépenses et des recettes est la suivante :

### Evolution des budgets primitifs départementaux

	1989	1990	1991		1989	1990	1991
<b>Dépenses de fonctionnement</b>	+ 3,7 %	+ 5,3 %	+ 6,1 %	<b>Recettes de fonctionnement</b>		+ 6,6 %	+ 7 %
dont :							
- personnel	+ 6,6 %	+ 6,9 %	+ 7,3 %	- dotations de l'Etat	+ 7,6 %	+ 5,1 %	+ 5,8 %
- intérêts	- 2,1 %	+ 0,8 %	+ 4,1 %	- impôts indirects		+ 11,0 %	+ 9,1 %
- transferts	+ 3,6 %	+ 4,6 %	+ 5,3 %	- produit 4 taxes directes	+ 7,6 %	+ 9,5 %	+ 9,1 %
- aide sociale							
<b>Dépenses d'investissement</b>	+ 13,3 %	+ 14,6 %	+ 13,1 %	<b>Recettes d'investissement</b>		+ 16,8 %	+ 15,4 %
dont :				- subventions		+ 10,3 %	+ 13,4 %
- équipement	+ 15,7 %	+ 11,3 %	+ 12,8 %	- emprunts	+ 5,8 %	+ 18,3 %	+ 15,9 %
- remboursements de dettes	- 5,3 %	+ 13,7 %	+ 3,1 %				
- fonds de concours		+ 17,4 %	+ 16,2 %				
- scolaire		+ 12,2 %	+ 31,2 %				

(1) Le chiffre de + 15 % d'investissements directs pour 1990 n'a pas été tenu en pratique.

Les dépenses courantes augmentent encore substantiellement cette année + 6,1 % après + 5,3 % l'année précédente.

La mise en place du revenu minimum d'insertion entraîne une augmentation sensible des dépenses d'aide sociale de + 6,6 %. En outre, depuis la mise en place de ce dispositif, les dépenses de personnel augmentent significativement d'une année sur l'autre.

L'effort d'investissement se maintient néanmoins à un niveau élevé, ceci bien que les dotations de l'Etat augmentent moins en 1991 (+ 3,8 %) qu'en 1990.

### 3. Les budgets primitifs régionaux

Ils évoluent de + 16 % en 1991, soit un ralentissement par rapport aux progressions observées au cours des années précédentes (+ 17 % en 1990, + 21 % en 1989).

#### Evolution des budgets primitifs régionaux

	1989	1990	1991		1989	1990	1991
Dépenses de fonctionnement	+ 10,1 %	+ 10,0 %	+ 12,6 %	Recettes fiscales	+ 22,9 %	+ 18,3 %	+ 13,2 %
dont :							
- personnel	+ 16,4 %	+ 13,8 %	+ 15,6 %	- impôts indirects	-	+ 17,2 %	+ 13,4 %
- intérêts	+ 0 %	+ 3,5 %	+ 18,6 %	. permis de conduire	-	+ 6,4 %	+ 16,2 %
- scolaire	-	+ 7,1 %	+ 9,5 %	. droits de mutation	-	+ 15,2 %	+ 12,2 %
Dépenses d'investissement	+ 29,2 %	+ 22,4 %	+ 17,4 %	. cartes grises	-	+ 23,1 %	-
dont :				- produits 4 taxes directes	-	+ 20,2 %	+ 13,4 %
- équipement	+ 45,8 %	+ 23,5 %	+ 27,4 %	Transferts reçus	+ 14,5 %	+ 10,1 %	+ 19,5 %
- remboursements de dettes	+ 18,1 %	+ 20,8 %	+ 14,4 %	Emprunts	+ 36,1 %	+ 30,0 %	+ 23,2 %
- scolaire	-	+ 36,4 %	+ 27,4 %				

Comme pour les départements, on constate une diminution relative de l'effort d'investissement assorti d'une augmentation des dépenses de fonctionnement, sous l'effet notamment de la hausse des frais de personnel et des intérêts de la dette. Enfin, le recours à l'emprunt est plus marqué.

## CHAPITRE II

### PRESENTATION GENERALE DES CREDITS RELATIFS AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES DANS LE BUDGET DE L'INTERIEUR

Sur un budget de 69,89 milliards de francs, les crédits du ministère de l'Intérieur consacrés aux collectivités territoriales ne représentent que 31,557 milliards de francs, soit environ 45 % de l'ensemble.

Ces crédits se divisent en trois actions assez différentes par leur nature et inégales par leur montant :

- les crédits de fonctionnement et d'équipement des préfectures (action *administration territoriale*) avoisinent 5,2 milliards de francs.

- l'action dévolue aux *cultes d'Alsace-Lorraine* (action 03), d'un montant de 196,4 millions de francs, est marginale et se réduit d'année en année.

l'action "*collectivités locales*" (action 06) regroupe diverses dépenses de transfert de l'Etat vers les collectivités locales, à hauteur de 26,136 milliards de francs, où prédominent la dotation générale de décentralisation et la dotation globale d'équipement qui constituent à elles deux, les trois-quarts des crédits de l'action (72 %).

Les transferts recensés au titre de l'action "*collectivités locales*" ne sont que l'infime partie de l'ensemble des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales qui s'élèveront à 242,7 milliards de francs en 1992, soit 18,4 % de l'ensemble des dépenses du budget général.

Le montant total des crédits destinés aux actions relatives à l'administration territoriale, aux cultes d'Alsace-Lorraine et aux collectivités locales s'élèverait en 1992 à 31,56 milliards de francs, soit une quasi stagnation (+ 0,75 %) par rapport à 1991.

Toutefois, si l'on compare les budgets à structure constante, l'ensemble des crédits augmentent de 2,36 %, une progression comparable à celles de 1990 (+ 2,36 %) et de 1991 (+ 2,97 %).

**Dépenses ordinaires et crédits de paiement**

(millions de francs)

	Budget voté 1991	P.L.F. 1992	Evolution	P.L.F. 1992 à structure constante (1)	Evolution à structure constante
. Administration territoriale	4 951,9	5 224,4	5,50 %	5 229,41	5,60 %
. Cultes d'Alsace-Lorraine	202,46	196,4	- 2,99 %	196,4	- 2,99 %
. Collectivités locales	26 169,63	26 136,87	- 0,13 %	26 636,87	1,79 %
<b>TOTAL du budget de l'Intérieur</b>	<b>31 323,99</b>	<b>31 557,67</b>	<b>0,75 %</b>	<b>32 062,68</b>	<b>2,63 %</b>

(1) hors changement de nomenclature et transfert vers d'autres ministères.

## I - L'ACTION "ADMINISTRATION TERRITORIALE"

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

### A. LES DEPENSES ORDINAIRES

Les effectifs en poste dans les préfetures passeraient de 24 760 titulaires au 31 décembre 1990 à 26 190 titulaires à la fin de 1992 au sein desquels 593 postes de préfets et sous-préfets (effectif inchangé).

• L'augmentation constatée des effectifs résulte, tout d'abord, de l'application des lois du 26 janvier 1984 (relative à la fonction publique territoriale) et du 11 octobre 1985 (relative à la prise en charge des frais de fonctionnement des préfetures)

**concernant le droit d'option des fonctionnaires en exercice dans les services extérieurs faisant l'objet d'une convention de partage.**

Les agents territoriaux, rémunérés par le département et relevant de l'Etat après convention, peuvent opter pour le statut d'agent de l'Etat. *A contrario*, les agents de l'Etat mis à disposition des départements aux termes de la convention de partage peuvent opter pour la fonction publique territoriale.

La loi du 11 octobre 1985 devrait se traduire en 1992 par la création de 2 866 emplois et la suppression de 310 emplois au titre du droit d'option.

Au total, compte tenu des vacances prévisibles en 1992, des régularisations sur les exercices antérieurs et de l'exercice du droit d'option dans les secrétariats généraux pour les affaires régionales (S.G.A.R.) et les centres interrégionaux de coordination des opérations de la sécurité civile (C.I.R.C.O.S.), il apparaît une création nette de 1 660 emplois au sein de la fonction publique d'Etat.

• Par ailleurs, le projet de budget prévoit donc la **suppression de 221 emplois d'administration territoriale** au titre des mesures d'économies, pour un montant de 22,7 millions de francs.

## **B. LES AUTRES DEPENSES**

• **Les crédits de fonctionnement courant des préfectures** qui s'élèvent à 1,654 milliards de francs dans le projet de budget sont en baisse de 4,91 % sur l'année 1991 à structure constante (hors transfert de 4,6 millions de francs au titre de la globalisation des crédits) baisse entraînée notamment par une réduction de 26 % des crédits prévue en matière de bureautique et d'informatique.

• S'agissant des dépenses d'équipement des préfectures, les autorisations de programme diminuent de 27,12 % tandis que les crédits de paiement se maintiennent aux alentours de 170 milliards de francs, en vue de l'application du plan de modernisation des préfectures.



## **II - LES CREDITS DE L'ACTION "CULTES D'ALSACE-LORRAINE"**

La suppression de 80 emplois vacants de desservants du culte catholique, qui entraîne une économie de 9 millions de francs, explique la baisse de 2,99 % des crédits inscrits au titre de cette action.

S'agissant des dépenses en capital, le montant des crédits de paiement est maintenu à 900 000 francs pour la poursuite de la restauration du palais épiscopal de Metz et du grand séminaire de Strasbourg.

## **III - L'ACTION "COLLECTIVITÉS LOCALES"**

Les crédits destinés aux collectivités locales passent de 26,17 milliards de francs en 1991 à 26,13 milliards de francs en 1992, ce qui correspond, à structure constante, à une augmentation modérée de 1,79 %, inférieure à la croissance des dépenses de l'Etat et négative en francs constants.

Ces crédits se répartissent comme suit :

### **A. LES DEPENSES ORDINAIRES**

Les dépenses ordinaires de l'action "*collectivités locales*" sont pour l'essentiel de dépenses de transfert relevant du titre III.

On signalera que les crédits du titre III diminuent de 8,10 % en raison d'une économie de 500 000 francs réalisée sur les 4 millions de francs accordé en 1991 au titre des dépenses de fonctionnement de l'Institut des collectivités territoriales.

Les dépenses d'intervention s'analysent comme suit :

### **1. La dotation générale de décentralisation (D.G.D.)**

Aux termes de l'article 98 de la loi du 7 janvier 1983, la D.G.D. évolue selon le rythme de progression de la D.G.F. en 1992, soit 4,3 %, ce qui conduit, avant ajustement et régularisation, à un montant d'actualisation de 587 millions de francs sur la dotation par rapport à la dotation prévue dans la dernière loi de finances (13,69 milliards de francs en 1991)

• La D.G.D. ainsi actualisée fait l'objet principalement des ajustements suivants :

- Tout d'abord, la contrepartie de la prise en charge de l'exercice du droit d'option par les personnels des préfectures implique un **prélèvement net de 430 millions de francs**, solde des prises en charge prévues pour 1992 (prélèvement de 474 millions) et de la régularisation au titre de l'exercice de 1990 (abondement de 44 millions).

- Par ailleurs, la contrepartie de l'exercice du droit d'option dans les services extérieurs de l'Etat, les directions départementales des affaires sanitaires et sociales, l'administration préfectorale des départements d'outre-mer et les délégations à la formation professionnelle, occasionne de multiples ajustements positifs et négatifs qui, au total, se traduisent par un **prélèvement de 41,8 millions de francs** sur la dotation.

**P.L.F. 1992 - Action "collectivités locales"**

(millions de francs)

	1991	1992	évolution
<b>Dépenses ordinaires</b>			
. Moyens des services (titre III)	6,766	6,218	- 8,10 %
. Interventions publiques (titre V)	17 323,31	16 806	- 2,99 %
. D.G.D.	14 693,97	14 681,07	- 0,09 %
. Exonérations de foncier bâti	2 606	2 100	- 19,23 %
. autres subventions	29,34	24,93	- 15,03 %
<b>Dépenses en capital (C.P.)</b>			
. Equipement et études (titre V)	0,76	0,75	- 1,32 %
. Intervention (titre VI)			
. D.G.E. (1)	5 071,78	5 432,74	7,12 %
. D.R.E.S. (2)	2 461,01	2 584,9	5,03 %
. D.D.E.C. (3)	1 217,45	1 279,74	5,12 %
. Autres subventions	88,61	26,15	- 70,49 %
<b>Sous-total</b>	<b>8 838,85</b>	<b>9 323,66</b>	<b>5,48 %</b>
<b>TOTAL</b>	<b>26 169,63</b>	<b>26 136,87</b>	<b>- 0,13 %</b>

(1) Dotation Globale d'Equipement

(2) Dotation Régionale d'Equipement Scolaire

(4) Dotation Départementale d'Equipement des Collèges

- Enfin, la D.G.D. fait l'objet d'un prélèvement de **154,3 millions de francs** au titre de la contrepartie de la prise en charge des dépenses relatives aux instituts universitaires de formation des maîtres (I.U.F.M.).

• En définitive, la D.G.D. s'élèverait à 14,68 milliards de francs en 1992 s'inscrivant en quasi stagnation par rapport à la dotation en 1991.

## 2. Les subventions obligatoires et facultatives

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

La compensation accordée en contrepartie des exonérations de foncier bâti, visant à encourager la construction immobilière, est réduite de 500 millions de francs en application de l'article 87 du projet de loi de finances (article rattaché ; cf. III de la présente note)

L'exonération du foncier non bâti prévue pour développer le reboisement (*article B 95 du C.G.I.*) donne lieu à l'inscription d'un crédit de 2 millions de francs, stable par rapport à l'année précédente.

**3. Les subventions facultatives de fonctionnement** destinées en particulier aux communes connaissant des difficultés de trésorerie enregistrent une **diminution de 16 %** avec un montant de 22,8 millions de francs pour 1992 (contre 27,2 millions de francs en 1991).

## **B. LES DEPENSES EN CAPITAL**

Les dépenses directes de l'Etat (750 000 francs), qui correspondent à des investissements informatiques, se caractérisent par la suppression en 1992 des crédits relatifs aux études sur l'équipement informatique des collectivités locales pour un montant de 120 000 F.

Les dépenses en capital sont donc constituées, pour l'essentiel, par les dépenses d'intervention (*titre VI*).

### **1. La dotation globale d'équipement (D.G.E.)**

La D.G.E. évolue chaque année au niveau du rythme prévisionnel de la formation brute de capital fixe (F.B.C.F.) des administrations publiques. Cet indice qui correspond à la progression des investissements de l'ensemble des administrations publiques, et qui peut donc être inférieur à l'augmentation des investissements publics locaux *stricto sensu*, s'élèverait à 4 %, dont 1,3 % d'effet volume (*rapport économique et financier pour 1992*).

En conséquence, la D.G.E. s'élèverait, en 1992, en autorisation de programme, à 5,619 milliards, contre 5,071 milliards en 1991.

Compte tenu des décalages de paiement, l'évolution en crédits de paiement serait sensiblement plus élevée de l'ordre de 7 % marquant ainsi un rattrapage par rapport à l'année dernière.

La différence entre le montant des autorisations de programme et celui des crédits de paiement se contracte sans disparaître complètement (187 millions de francs de différence (A.P.-C.P.) en 1992 contre 332 millions de francs en 1991).

**P.L.F. 1992 - Evolution de la D.G.F.**

(millions de francs)

	1991	1992	évolution
<b>Communes</b>			
1ère part (1)			
. A.P.	2 166	2 252,7	4,00 %
. C.P.	2 005	2 178,1	8,60 %
2ème part (2)			
. A.P.	1 081	1 125,2	4,00 %
. C.P.	997	1 082,5	8,58 %
<b>Total C.P.</b>	<b>3 002</b>	<b>3 260,6</b>	<b>8,59 %</b>
<b>Départements</b>			
1ère part (1)			
. A.P.	1 255	1 306,0	4,00 %
. C.P.	1 208	1 273,3	5,41 %
2ème part (2)			
. A.P.	899	935,2	4,00 %
. C.P.	981	899,0	4,40 %
<b>Total C.P.</b>	<b>2 069</b>	<b>2 172,3</b>	<b>4,99 %</b>
Total A.P.	5 403	5 619,1	4,00 %
<b>Total C.P.</b>	<b>5 071</b>	<b>5 432,9</b>	<b>7,12 %</b>

(1) taux de concours (1,87 % en 1991)

(2) subvention d'équipement.

**2. Les dotations scolaires d'équipement**

Instaurée dans le cadre de la compensation financière des transferts de compétence de l'Etat aux collectivités locales en matière scolaire, la dotation régionale d'équipement scolaire (D.R.E.S.) et la dotation départementale d'équipement de collègues (D.D.E.C.) évoluent chaque année, en autorisations de programme, comme la D.G.E., c'est-à-dire comme le niveau prévisionnel de la F.B.C.F. des administrations publiques (+ 4 %).

En crédits de paiement, la D.R.E.S. s'élèverait à 2,584 milliards de francs (+ 5,03 %) et la D.D.E.C. à 1,28 milliards de francs (+ 5,12 %).

### **3. Les autres subventions en capital**

De manière analogue aux lois de finances antérieures, le niveau des crédits de paiement au titre des travaux divers d'intérêt local est fixé en loi de finances initiale 1992 à 16 millions de francs (71,6 millions de francs de crédits votés en 1991).

## **CHAPITRE III**

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

Un bilan exhaustif des relations financières entre l'Etat et les collectivités nécessiterait de recenser à la fois :

- les transferts du budget général au budget des collectivités locales ;

- les transferts de compétence, prévus par la loi ou implicites, et les ressources transférées en compensation ;

- les allègements d'impôts locaux décidés par le législateur et compensés pour les collectivités locales ;

- la mise à contribution par l'Etat des budgets locaux, soit par le biais de participation à des fonds de concours, soit par l'inscription de nouvelles dépenses obligatoires (contribution de la C.N.R.A.C.L.).

Un tel bilan dépasserait les limites assignées à votre rapporteur spécial dans sa présentation des crédits destinés aux collectivités territoriales dans le présent projet de budget.

Le présent chapitre vise donc à présenter les grandes lignes de l'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales pour 1992, tels qu'ils sont retracés dans le fascicule jaune en annexe au budget.

Avant d'examiner, de manière générale, ces crédits dont le montant est retracé dans le tableau ci-après, votre rapporteur tient à nouveau à souligner que le mot "concours" n'est peut-être pas le mieux approprié dans la mesure où il est synonyme d' "aide" ou d' "assistance" et revêt un sens voisin du mot "subvention" alors même que les concours de l'Etat sont en majorité des compensations.

- compensation, par exemple, des allègements législatifs d'impôt local voire de la disparition de celui-ci comme c'est le cas par exemple pour la D.G.F. qui a remplacé la taxe locale sur le chiffre d'affaires ;

- compensation des dépenses de T.V.A. acquittées par les collectivités locales pour leurs dépenses d'intérêt général sans possibilité de récupération ;

- compensation enfin des transferts de charges entraînés par la décentralisation.

Après une rapide présentation générale de l'évolution de ces crédits, on présentera les différentes composantes de concours financiers de l'Etat aux collectivités locales.

## I - PRESENTATION GENERALE

Au préalable, votre rapporteur souligne que les données ci-après sont établies à partir des éléments indiqués dans l'annexe "jaune" relative à l'effort financier de l'Etat envers les collectivités locales.

Les chiffres de cette annexe diffèrent quelque peu de ceux portés dans l'annexe au "bleu" budgétaire de l'Intérieur car ils sont établis plus tardivement, au vu des documents budgétaires définitifs.

Par ailleurs, un tableau récapitulatif de l'effort financier de l'Etat tel qu'il ressort de la première lecture à l'Assemblée nationale a été placé en annexe n° 1.



**Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales**

(millions de francs)

	Budget voté de 1991	Loi de finances pour 1992 (prévisions)	Evolution (%)
<b>Subventions spécifiques (tous ministères)</b>			
. Fonctionnement .....	3,697	3,734	1,00
. Equipement (AP) .....	3,507	3,397	- 3,14
. Comptes spéciaux du Trésor .....	1,106	1,146	3,62
<b>Sous-total</b> .....	<b>8,310</b>	<b>8,277</b>	<b>- 0,40</b>
<b>Dotations de fonctionnement</b>			
. Dotation globale de fonctionnement .....	88,322	92,137 (2)	4,32
. Dotation spéciale instituteurs .....	3,305	3,318 (3)	0,39
. Subvention au FNPTP .....	0,796	0,809 (4)	1,63
<b>Sous-total</b> .....	<b>92,423</b>	<b>96,264</b>	<b>4,16</b>
<b>Dotations d'équipement</b>			
. Fonds pour la compensation de la TVA .....	17,350	21,100	21,61
. Dotation globale d'équipement (AP) .....	5,403	5,619	4,00
. Amendes decirculation .....	0,850	0,950	11,76
<b>Sous-total</b> .....	<b>23,603</b>	<b>27,669</b>	<b>17,23</b>
<b>Compensation des transferts de compétences</b>			
. Dotation générale de décentralisation .....	13,694	13,681	- 0,09
. Dotation formation professionnelle .....	2,690	2,807	4,35
. Dotation régionale d'équipement scolaire (AP) .....	2,572	2,675	4,00
. Dotation départementale d'équipement des collèges (AP) .....	1,273	1,324	4,01
. Fiscalité transférée (prévisions) .....	38,790	42,280	9,00
<b>Sous-total</b> .....	<b>59,019</b>	<b>62,767</b>	<b>6,35</b>
<b>Compensation des allègements d'impôts locaux</b>			
. Dotation de compensation de la taxe professionnelle .....	23,253	20,155	- 13,32
. Contrepartie de l'exonération de taxe foncière .....	2,602	2,102	- 19,22
. Compensation de dégrèvements législatifs ..	19,590	18,920	- 3,42
. Compensation sur exonération de TH .....	0	6,500	
<b>Sous-total</b> .....	<b>45,445</b>	<b>47,677</b>	<b>4,91</b>
<b>Total hors fiscalité transférée et hors compensations fiscales</b> .....	<b>144,565</b>	<b>152,697</b>	<b>5,63</b>
<b>Total hors fiscalité transférée</b>	<b>190,010</b>	<b>200,374</b>	<b>5,45</b>
<b>TOTAL GENERAL</b> .....	<b>228,800</b>	<b>242,654</b>	<b>6,06</b>

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

(2) modifié à l'AN suite à correction technique sur DGF : montant 1992 : 92,226 MF ; + 4,42 %.

(3) modifié en première lecture à l'AN montant 1992 : 3,324 MF ; + 0,57 %.

(4) modifié suite à correction technique sur DGF montant 1992 : 808 MF ; + 1,51 %.

L'effort financier de l'Etat évolue apparemment de manière satisfaisante avec un taux de croissance de 6,06 % en 1992 deux fois supérieur à celui des dépenses du budget général (+ 2,9 %).

Cette appréciation appelle les nuances suivantes :

Tout d'abord le taux d'évolution des concours financiers de l'Etat est en régression par rapport à l'année dernière où il avait atteint 7,7 %.

Par ailleurs, la croissance des dépenses de l'Etat en faveur des collectivités locales, calculée hors fiscalité transférée et hors évolution du FCTVA, s'élève à 3,83 % -chiffre qui semble mieux traduire la réalité de l'effort volontaire de l'Etat en faveur des collectivités locales.

Les postes qui augmentent le plus vite au sein des concours financiers ne dépendent pas directement des décisions budgétaires annuelles :

*Le fonds de compensation de la TVA*, dont le taux de croissance est de + 21,6 % en 1992, enregistre, de manière automatique, l'important effort d'investissement des collectivités locales pour 1990 destiné à répondre aux besoins d'infrastructure et à remettre à niveau les équipements immobiliers dont la gestion a été transférée aux collectivités locales.

*Les compensations et dégrèvements d'impôts locaux*, malgré les mesures d'économie envisagées, augmentent de 9,25 %, essentiellement en raison de la prise en charge par l'Etat du plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu et du du plafonnement de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée des entreprises, adoptés dans les lois de finances pour 1990 et pour 1991, le Gouvernement n'avait pas envisagé, lors de la présentation de ces mesures, de répercuter directement sur les collectivités locales le coût de ces mesures inspirées par des objectifs d'intérêt national.

La tendance au ralentissement de la participation de l'Etat est particulièrement visible sur l'évolution de la dotation globale de fonctionnement et des subventions de l'Etat.

L'augmentation prévue de 4,42 % de la dotation globale de fonctionnement pour 1992, par rapport à la dotation globale de fonctionnement notifiée en 1991, s'inscrit en nette régression par rapport au taux de croissance de + 7,51 % de l'année dernière. La dotation enregistre pleinement les conséquences du nouveau régime d'indexation sans l'effet correcteur des régularisations calculées sur l'ancien dispositif.

Comme votre rapporteur l'avait souligné l'année précédente le taux de progression de la dotation globale de fonctionnement évoluerait désormais entre + 4 % et + 5 % sans fortes régularisations : ainsi la régularisation prévue pour 1992 ne devrait pas dépasser 400 millions de francs, soit à peine 0,3 % de la dotation globale de fonctionnement notifiée initialement.

Les subventions spécifiques de fonctionnement ou d'investissement prévues au budget général régressent de 0,4 % : la reconduction en francs constants de ces subventions spécifiques est donc loin d'être assurée pour 1992, révélant ainsi que les aides aux collectivités locales n'ont pas été épargnées par les mesures de restriction budgétaires.

## **II - LES DIFFERENTES COMPOSANTES DU CONCOURS FINANCIER DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES**

### **A. LES CONCOURS AU FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES**

#### **1. La dotation globale de fonctionnement ( D.G.F.)**

La D.G.F. avec 92,137 milliards de francs représente, à elle seule 38 % de l'ensemble des concours financiers.

Après avoir rappelé le mode d'indexation de la D.G.F., on présentera son évolution récente.

*a) Les modalités d'indexation de la D.G.F.*

L'année 1992 est celle de l'entrée en régime de croisière du régime d'indexation institué par la loi de finances pour 1990.

Le montant de la D.G.F. était, aux termes de la loi du 3 janvier 1979, fixé par application d'un taux de prélèvement au produit prévisionnel de T.V.A. nette pour l'exercice considéré.

Ce taux de prélèvement était, en outre, pour chaque exercice, ajusté pour tenir compte d'éventuelles modifications, en hausse ou en baisse, des taux de TVA, afin de garantir aux collectivités locales une ressource indexée sur la TVA calculée à taux constants de 1979.

En outre une régularisation devait être effectuée au plus tard le 31 juillet de l'exercice suivant, en fonction :

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

- soit de l'évolution du traitement des fonctionnaires, si cette dernière évolution est, elle-même supérieure à celle du produit réel de TVA.

Le Gouvernement a souhaité modifier ce dispositif après avoir constaté que les abaissements de taux de TVA et les reclassements de produits décidés par le législateur, inspirés notamment par le souci d'harmonisation des fiscalités indirectes dans le cadre de la préparation du marché unique européen.

• L'article 47 de la loi de finances pour 1990 prévoit que :

Les trois dotations évolueront désormais en fonction d'un indice "composite" associant la moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation des ménages et une fraction du taux de croissance du produit intérieur brut (P.I.B.) en volume, sous réserve que celui-ci soit positif.

Une période transitoire d'entrée en application du dispositif a été prévue sur trois ans à compter du 1er janvier 1990.

- En 1990, la D.G.F. a évolué seulement sur la base du taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages pour 1990, soit 2,5 %

- En 1991, l'indice a été égal à la somme du taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages et de la moitié du taux d'évolution du P.I.B. en volume.

Cet indice a été appliqué à la dotation de l'année en cours (1990) en tenant compte du montant réel de la D.G.F. de l'exercice 1989, y compris la régularisation intervenue avant le 31 juillet 1990.

- En 1992, l'indice est égal à la somme de l'évolution des prix à la consommation et des deux tiers du taux d'évolution du P.I.B. en volume.

Quatre garanties sont prévues :

Tout d'abord, les collectivités locales continueront de bénéficier d'une régularisation avant le 31 juillet de chaque année, en fonction de l'indice réel de la moyenne annuelle des prix à la consommation des ménages.

Ensuite, le calcul de la dotation prévisionnelle inscrite en projet de loi de finances doit tenir compte du montant de la régularisation opérée au titre de l'année précédente.

Par ailleurs, la régularisation au titre d'un exercice ne peut entraîner une réduction de la D.G.F. initialement prévue.

Enfin, la D.G.F. doit évoluer au minimum chaque année comme la valeur annuelle du traitement des fonctionnaires afférent à l'indice 100 majoré. On remarquera que cet indice évolue moins vite que l'ensemble des crédits consacrés aux dépenses de personnel du budget de l'Etat.

#### *b) Le calcul de la D.G.F. pour 1992*

• Aux termes de l'article 47-II de la loi de finances pour 1990, repris à l'article L.234-1 du code des communes, la D.G.F. doit évoluer comme suit :

L'indice d'actualisation prévu en loi de finances doit être appliqué au montant réel de la D.G.F. de l'exercice précédent comprenant le montant prévisionnel ouvert en loi de finances initiale et le montant de régularisation versé avant le 31 juillet de l'année.

Le montant définitif de la D.G.F. de l'exercice 1990 est de 85,5 milliards de francs dont 82,1 milliards de francs de montant prévisionnel ouvert en loi de finances pour 1990 et 3,4 milliards de francs au titre de la régularisation.

La D.G.F. pour 1992 doit être établie à partir du montant révisé de la D.G.F. pour 1991 calculé en fonction de la D.G.F. définitive pour 1990, soit 85,5 milliards de francs et l'incide d'actualisation révisée à partir de l'indice des prix définitifs (+ 3 %) et de la moitié du P.I.B. total en volume (0,7 %).

Au total, la D.G.F. révisée pour 1991 s'élève à 88,712 millions de francs au lieu de 88,322 millions de francs en loi de finances initiale.

Il convient de signaler sur ce point que le Comité des Finances Locales, au cours de la séance du 17 septembre 1991, a demandé une mise au point sur cette modalité de calcul : en effet, les services de la Direction du Budget avaient calculé la révision technique de la D.G.F. de 1991 en utilisant l'indice des prix hors tabac, alors que cet indice n'est applicable aux calculs des dotations de l'Etat, aux termes de la loi n° 91-32 du 10 janvier 1991 modifié (1), qu'à compter du 1er janvier 1992.

En 1992, l'indice prévisionnel d'évolution de la D.G.F. est égal à la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages calculé hors tabac, soit + 2,5 % (au lieu de + 2,8 % pour l'indice réel) et aux deux tiers du P.I.B. prévu en volume soit 1,46 % (deux tiers de + 2,2 %).

L'application de l'indice légal d'actualisation (1,0396) au montant de la D.G.F. prévisionnelle révisée pour 1991 aboutit à un montant total de 92,225 (2) milliards de francs pour la D.G.F. à répartir en 1992.

Ce montant est en progression de + 4,4 % par rapport au montant prévisionnel ouvert en loi de finances pour 1991, soit 82,15 milliards de francs.

Votre rapporteur constate que les communes à la garantie minimale d'évolution, soit 55 % du taux de croissance de la D.G.F. de l'année, percevront une D.G.F. en augmentation de + 2,4 % par rapport à la D.G.F. notifiée en 1991, soit un montant inférieur à la progression de l'indice des prix prévu pour 1992 (+ 2,8 %).

*1. Loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme.*

*2. Après recalage technique sur le calcul de l'indice des prix hors tabac.*

*c) L'évolution récente de la D.G.F.*

L'évolution en loi de finances de la D.G.F avant et après régularisation a été la suivante au cours des dernières années.

Année	Montant (LFI)	Taux de croissance	Régularisation	Taux de croissance
1979	32.708	--	533	--
1980	37.966	16,08 %	1.046	+ 13,87 %
1981	45.022	18,59 %	0	+ 15,40 %
1982	51.966	15,42 %	0	+ 15,42 %
1983	56.560	8,84 %	90	+ 9,1 %
1984	60.477	6,93 %	298	+ 7,28 %
1985	63.610	5,18 %	827	+ 6,03 %
1986	66.589	4,68 %	667	+ 4,37 %
1987	70.025	5,16 %	2.075	+ 7,23 %
1988	73.338	4,73 %	3.876	+ 7,09 %
1989	80.147	9,28 %	2.587	+ 7,15 %
1990	82.150	2,5 %	3.397	+ 3,4 %
1991	88.322	7,51 %	390	+ 7,98 %
1992	92,2	4,4 %	--	--

Ce tableau appelle les remarques suivantes :

Tout d'abord, la D.G.F. entre désormais dans des zones de faible régularisation : la forte régularisation de l'année dernière était due à l'effet résiduel du mode d'indexation instauré en 1979.

Ensuite, il apparaît, compte tenu du mode d'indexation actuel, que la D.G.F. ne devrait pas évoluer de plus de 4 ou 5 % selon les années.

## **2. La dotation spéciale instituteurs**

La dotation spéciale instituteurs évolue en principe comme la dotation globale de fonctionnement ; son taux d'augmentation pour 1992 devrait donc s'élever, en théorie, à 4,4 % .

Or, pendant trois ans à compter du 1er septembre 1990, les instituteurs sont intégrés dans le corps de professeurs des écoles, comparable par le classement en catégorie A, le niveau de recrutement et le montant des traitements de base, au corps des professeurs certifiés ou à celui des professeurs de lycée professionnel du second grade.

Les corps enseignants du second degré ne bénéficie pas d'un droit au logement ou d'une indemnité représentative de logement.

Compte tenu du changement de statut des instituteurs et de l'intégration de ces derniers dans le corps des professeurs des écoles, le paragraphe II de l'article 31 de la loi n° 90-587 du 4 juillet 1990, a prévu un abattement de la DSI en loi de finances initiale, correspondant au nombre prévisionnel d'instituteurs ayants-droit dont les emplois sont transformés en emplois de professeurs des écoles.

Il est prévu également de régulariser la diminution prévisionnelle avant le 31 juillet de l'année suivante en fonction de l'effectif réel des personnels sortis du corps des instituteurs et de leurs droits au logement au regard de la dotation spéciale.

Afin que ces instituteurs ne constatent pas une diminution de leurs revenus lors du passage de l'ancien statut dans le nouveau, il est prévu de leur verser une indemnité différentielle entre le montant de la nouvelle rémunération statutaire et le montant de leur rémunération antérieure majorée de l'indemnité représentative de logement. Cette indemnité différentielle est prise en charge directement sur le budget du ministère de l'Education nationale.

Dans ces conditions, le montant de la dotation spéciale instituteurs doit prendre en compte, la "sortie" de 9.840 instituteurs par an du dispositif de la DSI à compter du 1er septembre 1990.

Il en résulte un abattement de 127,5 millions de francs en 1992 sur la dotation spéciale instituteurs qui augmente de 0,57 % seulement pour atteindre 3,324 milliards de francs en 1992.



### 3. Les subventions de fonctionnement

Les subventions évoluent comme suit :

#### Subventions de fonctionnement

(millions de francs)

			%
Agriculture et forêt .....	834	913	9,47
Culture et communication .....	597	625	4,69
Départements et territoires d'outre-mer .....	235	215	- 8,51
Economie, finances et budget .....	20	18	- 10,00
Education nationale .....	51	48	- 5,88
Equipement et logement .....	8	8	0,00
Commerce et artisanat .....	4	1	- 75,00
Environnement .....	9	9	0,00
Intérieur .....	478	450	- 5,86
Jeunesse et sports .....	21	21	0,00
Justice .....	265	253	- 4,53
Affaires sociales et intégration .....	800	800	0,00
Transport et espace .....	195	193	1,03
Travail, emploi et formation professionnelle ..	180	180	0,00
<b>TOTAL .....</b>	<b>3 697</b>	<b>3 734</b>	<b>1,00</b>

La plupart des subventions ont été simplement reconduites en francs courants, ce qui correspond à une rétraction de crédits en francs constants. Certaines subventions sont même en nette diminution. C'est le cas en particulier :

- des crédits de subventions aux budgets locaux des territoires d'outre-mer inscrites au titre du budget des D.O.M.-T.O.M. (- 8,51 %),

- du paiement par l'Etat de la compensation due aux départements en application de l'article 36 de la loi de finances pour 1985 (- 10 %),

- des subventions de fonctionnement aux établissements scolaires et de formations versées par l'Education nationale (- 5,88 %),

- de l'aide technique à l'enseignement commercial prévu par le ministère du Commerce et de l'Artisanat (- 75 %),

- des subventions versées au titre des services judiciaires par le ministère de la Justice (- 4,53 %).

Concernant le ministère de l'Intérieur, votre rapporteur a constaté la diminution des crédits affectés au chapitre 41-52 pour les subventions facultatives aux collectivités locales.

L'article 7 de la loi validée du 14 septembre 1941 (repris en ce qui concerne les communes par l'article L 235-5 du code des communes) prévoit l'attribution des subventions exceptionnelles aux départements et aux communes qui éprouvent, à la suite de circonstances anormales, des difficultés insurmontables pour faire face à leurs dépenses indispensables à l'aide de leurs ressources propres.

En 1991, la dotation prévue à cet effet s'élevait à 27 millions de francs ; celle-ci a été réduite à 22,8 millions de francs en 1992 malgré les risques de tension de trésorerie pour certaines communes fortement endettées, en particulier dans les zones de montagne.

Au demeurant, en 1991, environ 60 % des crédits correspondants ont été attribués à deux communes en situation difficile.

## **B. LA DOTATION GLOBALE D'EQUIPEMENT (D.G.E.)**

Le tableau prévu dans le chapitre premier relatif aux crédits du ministère de l'Intérieur destinés aux collectivités locales, récapitule l'évolution des crédits affectés à la D.G.E. en 1991 et en 1992. Cette dotation passe de 5,4 milliards de francs en 1991 à 5,62 milliards de francs en 1992.

L'évolution de la D.G.E. sur 1991 et 1992 s'établit comme suit :

(millions de francs)

	1991	évolution	1992	évolution
<b>. DGE des Communes</b>				
1ère part				
.A.P.	2 166	5,25 %	2 252,7	4,00 %
.C.P.	2 005	3,67 %	2 178,1	8,60 %
2ème part				
.A.P.	1 082	6,08 %	1 125,2	4,00 %
.C.P.	997	9,56 %	1 082,5	8,58 %
<b>Total</b>				
<b>A.P.</b>	<b>3248</b>	<b>+ 5,52 %</b>		
<b>C.P.</b>	<b>3 002</b>	<b>+ 5,52 %</b>	<b>3 260,6</b>	<b>8,59 %</b>
<b>. DGE des Départements</b>				
1ère part				
.A.P.	1 255	+ 5,11 %	1 306,0	4,00 %
.C.P.	1 208	+ 5,5 %	1 273,3	5,41 %
2ème part				
.A.P.	899	+ 6,01 %	935,2	4,00 %
.C.P.	861	+ 5,90 %	899,0	4,40 %
<b>Total</b>				
<b>A.P.</b>	<b>2 155</b>	<b>+ 5,53 %</b>		
<b>C.P.</b>	<b>2 069</b>	<b>+ 5,62 %</b>	<b>2 172,3</b>	<b>4,99 %</b>
<b>Total A.P.</b>	<b>5 403</b>	<b>+ 5,53 %</b>	<b>5 619,1</b>	<b>4,00 %</b>
<b>Total C.P.</b>	<b>5 071</b>	<b>+ 5,58 %</b>	<b>5 432,9</b>	<b>7,12 %</b>

(1) taux de concours (1,87 % en 1991)

(2) subvention d'équipement.

#### a) L'évolution de la D.G.E.

La D.G.E. est indexée chaque année sur l'évolution de la formation brute de capital fixe des administrations publiques telles qu'elle est prévue dans le rapport sur les comptes économiques de la Nation.

Cet indice s'est élevé à + 6,4 % en 1990 et + 5,5 % en 1991. La prévision pour 1992 est de + 4 %.

Cette indexation ne porte que sur le montant des crédits en autorisations de programme : les évolutions en crédits de paiement peuvent donc être divergents compte tenu de la consommation annuelle des crédits.

Si, en 1991, les crédits de paiement avaient tendance à évoluer moins vite que les autorisations de programme, l'année 1992 marque, semble-t-il, un net rattrapage sur le montant des crédits de paiement par rapport aux autorisations de programme, compte tenu des opérations engagées.

Le mode d'indexation appelle une seconde remarque : la D.G.E. est censée approuver un concours aux dépenses d'équipement des collectivités locales. Or, l'indice d'évolution actuel retient non seulement les investissements des collectivités locales, mais également ceux effectués par l'Etat et ses administrations centrales, qui évoluent, par nature, moins rapidement.

Enfin, on constatera que l'indice ne donne pas lieu à régularisation en fin d'année.

#### *b) La répartition de la D.G.E.*

La D.G.E. des communes comporte deux parts, l'une destinée aux communes et groupements de communes dont la population est supérieure à 2.000 habitants et l'autre ouverte aux communes et aux groupements de moins de 2.000 habitants. Dans des conditions précises, une option peut être exercée par des communes entre 2 et 10.000 habitants en faveur de la 2ème part.

• La première part comprend une fraction principale, répartie sur la base d'un taux de concours de l'Etat qui s'applique aux dépenses directes d'investissements des communes, de leurs groupements ainsi que des centres de gestion de la fonction publique territoriale. Un solde divisé en deux parties majeure, pour la première partie les attributions des communes défavorisées, par application d'un taux forfaitaire de majoration à la fraction principale et, pour la seconde, augmente l'attribution de fraction principale des communautés urbaines, des districts à fiscalité propre et des autres groupements de communes.

La seconde part est répartie sous forme de subventions attribuées par le préfet de département suivant les catégories d'opérations prioritaires et les taux minima et maxima de subventions fixés par la commission d'élus locaux instituée à cet effet.

La répartition entre les deux parts suit les règles fixées par la loi du 5 janvier 1988. La première part représente donc 60 % des crédits, la seconde 40 %.

• En 1991, la première part a représenté 1,810 milliards de francs, dont 1,691 milliards de francs versés au titre de la fraction principale.

La première part de la D.G.E. a été marquée jusqu'en 1990 par une baisse tendancielle du taux de concours, calculée en divisant le montant des crédits affectés à la fraction principale par les dépenses d'investissements inscrites au budget primitif des communes concernées.

Le taux de concours a évolué comme suit :

1986	1987	1988	1989	1990	1991
2,8 %	2,6 %	2,3 %	2,4 %	1,72 %	1,87 %

Ce taux de concours s'est redressé en 1991. La tendance devrait se confirmer en 1992 puisque le ministre de l'Intérieur, lors de son audition par votre Commission des finances a estimé que le taux de concours de la première part pourrait atteindre 2,5 % en 1992, à législation inchangée.

• La seconde part, selon les informations fournies à votre rapporteur est répartie dans les conditions suivantes :

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

- en 1990, sur 25 727 opérations ayant fait l'objet d'une demande de subvention, 15 942 (soit 62 %) ont effectivement bénéficié d'une subvention, pour un total d'investissements subventionnés de 3,508 milliards de francs et pour un taux moyen national de subvention de 28,67 % ;

- on rappellera qu'en 1989, sur 18 876 opérations présentées, 14 132, soit 75 %, ont été subventionnées, représentant un montant d'investissements de 2,972 milliards de francs, soit un taux moyen national de subvention de 20,17 %.

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

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

*c) Les projets de réforme de la D.G.E.*

Un groupe de travail a été constitué au sein du Comité des finances locales afin d'étudier, en liaison avec le ministère de l'Intérieur, les postes de réforme de la dotation afin de remédier notamment au risque de diminution tendancielle du taux de concours de la première part.

Le Comité des finances locales a émis le voeu qu'un taux plancher de 2 % soit institué pour le calcul du taux de concours sur les dépenses d'investissement au titre de la première part.

Par ailleurs, le secrétaire d'Etat aux collectivités locales a annoncé que, dans le cadre de la mise en oeuvre du renforcement de la solidarité avec les communes rurales, il était envisagé de prévoir une clé de répartition à part égale pour la première part et la seconde part.

## **2. Le fonds de compensation pour la T.V.A.**

Les crédits du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) devraient s'élever à 21,1 milliards de francs en 1992, soit une progression de 21,61 % par rapport à 1991.

Le fonds d'équipement des Collectivités locales, devenu fonds de compensation pour la T.V.A. au 1er janvier 1978, a été créé en 1975 (*article 17-VIII* de la loi du 29 juillet 1975) pour permettre le remboursement de la T.V.A. payée par les collectivités locales sur leurs investissements.

Le taux de compensation, fixé désormais par la loi, est égal au taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée calculé en dedans du prix, soit 15,682 %.

### Evolution du FCTVA

(milliards de francs)

	Montant initial	Evolution/Exercice précédent
1986	11,661	--
1987	12,524	+ 7,4 %
1988	13,334	+ 6,4 %
1989	14,450	+ 2,7 %
1990	16,208	+ 9,9 %
1991	17,350	+ 15,11 %
1992	21,100	+ 21,61 %

Les attributions du FCTVA constituent une ressource d'investissement non négligeable pour les collectivités locales.

La part des attributions du FCTVA dans les recettes totales et dans les recettes d'investissement des collectivités locales (statistiques des comptes pour l'exercice 1989) figure dans le tableau suivant :

Bénéficiaires	Par rapport aux recettes totales	Par rapport aux recettes d'investissement
Régions	0,9 %	3,3 %
Départements	1,8 %	11,7 %
Ville de Paris	1,8 %	8,2 %
Communes (hors Paris)	2,6 %	9,8 %
Syndicats et groupements	2,2 %	5,1 %

Les versements perçus par les différentes catégories de collectivités bénéficiaires au cours des exercices 1988, 1989 et 1990 se répartissent de la façon suivante :

Bénéficiaires	1988	1989	1990
Régions	1,5 %	2 %	5 %
Départements	19 %	21 %	19 %
Communes	65 %	61 %	60 %
Syndicats et groupements	14,4 %	15 %	16 %

Une obligation de remboursement d'attributions, en application du décret d'application de l'article 42-III de la loi de finances rectificative pour 1988, est faite aux bénéficiaires du fonds en cas de cession et de mise à disposition au profit de tiers non éligible d'immobilisations réalisées sur un bien pris à bail emphytéotique ou à construction.

Le Gouvernement devant l'évolution des crédits du fonds a souhaité modifier les règles de remboursement de la T.V.A. pour les biens mis à disposition de tiers non éligibles au fonds.

A cet effet, un projet de décret présenté devant le Comité des finances locales au mois de juin 1991 visait à exclure du remboursement de la T.V.A., les investissements réalisés sur un bien mis à disposition de tiers non éligibles, contre paiement d'un loyer, quel qu'en soit le montant.

Ce projet de décret présentait l'inconvénient d'avoir un effet rétroactif concernant le remboursement de la T.V.A. acquittée sur des investissements réalisés en 1989 et 1990. Il ne tenait pas compte des conditions particulières de réalisation de certaines opérations de construction réalisées par les collectivités locales en matière de tourisme rural ou de logement social.

C'est pourquoi la Haute Assemblée s'est vivement émue de ce projet de décret dont la promulgation a été retardée par le Premier ministre.

Au cours de l'examen en première lecture du projet de loi de finances pour 1992, le Sénat a adopté un amendement modifié par le Gouvernement concernant les règles de remboursement de la T.V.A.



D'une part, ces dispositions ne sont pas rétroactives puisqu'elles interviendront pour les investissements réalisés à compter du 1er décembre 1991.

D'autre part, s'agissant des mises à disposition de tiers des immobilisations, le dispositif de l'amendement maintient le remboursement de la T.V.A. :

- pour les locaux construits destinées à loger à titre onéreux ou gratuit, les services de l'Etat,

- les locaux, autres que ceux exclusivement réservés au logement, qui ne donnent lieu au versement d'aucun loyer ni d'aucune participation financière de la part de l'occupant.

#### **C.LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPETENCE**

On examinera l'évolution de la compensation des transferts de compétence avant de revenir sur les transferts de charge occasionnés par la loi sur le revenu minimum d'insertion.

Les flux financiers afférents aux compétences transférées s'élèveront à environ 62 milliards de francs en 1992, dont 16,3 milliards au titre de la dotation générale de décentralisation (budgets de l'Intérieur pour 13,5 milliards de francs et du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle pour 2,8 milliards de francs), 5,5 milliards de francs au titre des dotations d'équipement scolaire et 42,3 milliards, selon les prévisions, pour le produit des divers impôts transférés.

## 1. La dotation générale de décentralisation

• Les crédits de la dotation générale de décentralisation s'établiraient, en 1992, à 13,525 milliards de francs <sup>(1)</sup>, contre 12,694 milliards en 1991, soit une diminution de 1,23 %.

Cette diminution est due aux ajustements et régularisations dont fait l'objet la D.G.D. après indexation au même niveau que la D.G.F. de l'année.

• L'actualisation s'effectue bien initialement au taux de 4,32 %. La D.G.D., en vertu de l'article 98 de la loi du 7 janvier 1983, évolue en effet chaque année comme la dotation globale de fonctionnement.

L'article 47 de la loi de finances pour 1990 conduit pour 1992 à un taux de progression de la D.G.F. de 4,4 %. Ce taux est donc également appliqué au montant de D.G.D. figurant dans le budget voté de 1991, soit 13,694 milliards de francs (abstraction faite de la provision d'un milliard de francs, inscrite chaque année en anticipation du reversement de l'écrêtement des départements surfiscalisés).

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

La contrepartie de la prise en charge des frais de fonctionnement (en personnel) des préfectures implique un prélèvement net de 430 millions de francs, solde des prises en charge prévues pour 1992 (prélèvement de 474 millions) et de la régularisation au titre de l'exercice 1991 (abondement de 44 millions).

*(1) Ces chiffres prennent en compte le recalage technique sur les prix hors tabac en 1991 et le coût de la partition des directions départementales de l'agriculture après première lecture à l'Assemblée nationale.*

• Par ailleurs, la contrepartie de la prise en charge des services extérieurs de l'Etat, qui obéit aux mécanismes de la loi du 11 octobre 1985 et résulte de la partition des directions départementales des affaires sanitaires et sociales, de l'administration préfectorale des départements d'outre-mer et des délégations à la formation professionnelle, occasionne de multiples ajustements positifs et négatifs qui, au total, se traduisent par un prélèvement de 46 millions de francs sur la dotation générale de décentralisation.

De plus, au cours de l'année 1992, deux nouveaux prélèvements sont opérés sur la D.G.D.

Le premier est effectué en contrepartie de la prise en charge par l'Etat des dépenses correspondant aux personnels des directions départementales de l'équipement, pour un montant de 21,1 millions de francs.

Le second prélèvement est opéré au titre de la prise en charge par l'Etat des dépenses relatives aux instituts universitaires de formation des maîtres au titre de leur fonctionnement et de l'équipement, en vertu de la loi du 4 juillet 1990. Il représente 154 millions de francs.

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

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

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

Or, le produit de l'écrêtement (qui concerne quatorze départements et représente 2,174 milliards de francs en 1990), n'est recouvré qu'à l'issue de l'exercice, voire au début de l'exercice suivant.

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

L'inscription au budget d'une provision d'un milliard de francs permet de résoudre en grande partie ces difficultés sans frais pour l'État.

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

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

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

Ces deux dotations évoluent, en autorisations de programme, comme la formation brute de capital fixe des administrations publiques, soit + 4 % en 1992.

En 1992, la DRES s'élèvera à 2,675 milliards de francs en autorisations de programme et à 2,584 milliards de francs en crédits de paiement, la DDEC se montant, pour sa part, à 1,323 milliard de francs en autorisations de programme et à 1,278 milliard de francs en crédits de paiement.

## **3. Le problème des transferts de charge non compensés : le cas du R.M.I.**

La loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion a entraîné deux sortes de problèmes financiers pour les départements :

- la gestion des crédits pour le financement des actions nouvelles d'insertion,

- la prise en charge des cotisations d'assurance personnelle.

On rappellera que le dispositif du R.M.I. prévoit schématiquement deux actions :

- le versement d'une allocation R.M.I. égale à la différence entre le montant du revenu minimum défini par arrêté et les ressources du titulaire. Cette allocation est prise en charge par l'Etat ;

- l'engagement du titulaire du R.M.I. de participer aux actions ou activités nécessaires à sa réinsertion sociale. Le financement des actions nouvelles d'insertion est à la charge du département.

Pour faire face aux dépenses afférentes liées aux activités d'insertion et aux charges de structure correspondantes, le département est tenu d'inscrire chaque année dans un chapitre individualisé de son budget un crédit égal au moins à 20 % des sommes effectivement versées, au cours de l'exercice précédent, par l'Etat dans le département au titre de l'allocation R.M.I.

*a) Le problème de la sous-consommation des crédits destinés à l'insertion*

L'article 42 de la loi du 1er décembre 1988 précitée prévoit que le montant des crédits d'insertion constaté au compte administratif, n'ayant pas fait l'objet d'un engagement de dépenses dans le cadre légal des conventions d'insertion, doit être intégralement reporté sur les crédits de l'année suivante.

En l'absence de report, le préfet peut user de la procédure d'inscription d'office de crédits prévue par la loi du 2 mars 1982.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, le taux de consommation des crédits d'insertion s'est considérablement amélioré : il a atteint 72 % en métropole, en moyenne en 1990, contre 23,46 % en 1989.

Il subsiste toutefois de grandes disparités entre les départements métropolitains :

Nombre de départements	Consommation 1990 rapportée à la contribution obligatoire 1990 sans report (%)
29	plus de 100 %
18	entre 80 et 100 %
14	entre 50 et 80 %
16	entre 30 et 50 %
9	moins de 30 %

**29 départements métropolitains ont consommé plus que leur obligation 1990, ce qui constitue un résultat remarquable. Ces départements représentent 28 % de la population métropolitaine et de 26 % des allocataires en métropole.**

A l'inverse, 25 départements métropolitains ont consommé moins de 50 % de leur obligation 1990, représentant 31 % du nombre de bénéficiaires du RMI.

Le taux de consommation dans les DOM est toujours inférieur à 50 % de l'obligation annuelle.

*b) Le supplément de prise en charge des cotisations d'assurance personnelle à la sécurité sociale*

La loi n° 78-2 du 2 janvier 1978 relative à la généralisation de la sécurité sociale a institué l'assurance personnelle, ouverte à l'ensemble de ceux qui ne peuvent bénéficier des prestations d'un régime obligatoire d'affiliation.

La cotisation d'assurance personnelle est prise en charge par l'aide sociale, à la charge du département, en cas d'insuffisance des ressources de l'intéressé tenant notamment à l'incapacité de se livrer à une activité professionnelle rémunératrice.

Le coût de cette mesure incombait à l'Etat jusqu'au 1er janvier 1987. A compter de cette date, la prise en charge des dégrèvements de cotisation a été confiée au département, par l'article 37 de la loi n° 86-824 du 11 juillet 1986 portant loi de finances rectificative pour 1986.

Les crédits d'Etat initialement affectés à l'assurance personnelle ont donc été transférés au département par le biais de la dotation générale de décentralisation.

Or, l'article 45 de la loi sur le R.M.I. prévoit que les personnes auxquelles est reconnu le droit au versement de l'allocation de revenu minimum sont obligatoirement affiliées au régime de l'assurance personnelle, dès lors qu'elles n'ont pas droit à un titre quelconque aux prestations obligatoires d'un régime d'assurance maladie et maternité.

Le dispositif R.M.I. a servi de révélateur en faisant apparaître qu'un nombre important de personnes ne bénéficiait pas d'une couverture d'assurance maladie.

*c) La proposition de loi*

Réunie le mercredi 13 novembre 1991, la commission a adopté sans modification la proposition de loi n° 33 (1991-1992) qui tend à compléter l'article 42 de la loi du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion.

Cette proposition de loi vise à permettre au conseil général d'affecter les crédits d'insertion, en tout ou partie, à des actions d'aide sociale destinées aux bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum d'insertion et, par convention avec la région, à des actions d'apprentissage et de formation en alternance.

Une telle mesure paraît de nature à permettre l'utilisation des crédits actuellement inutilisés au titre de l'insertion et reportés d'année en année qui s'élèvent, au titre des reports sur l'année 1991, à 1,3 milliard de francs.

Cette proposition de loi a été préparée à la demande de l'Association des Présidents de conseils généraux, lors de son congrès de Poitiers en septembre 1991.

Votre rapporteur estime qu'il est désormais possible d'apporter, sans tarder, le minimum d'assouplissement nécessaire à la loi du 1er décembre 1988.

#### 4. La fiscalité transférée

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

Le rendement de ces impôts est retracé comme suit :

(millions de francs)

	1990 (constatations)	1991 (Prévisions)	Evolution
- Vignette	11,79	6,1	- 48 %
. Droits de mutation	21,12	21,84	+ 3,4 %
. Cartes grises	5,6	12,29	119,464 %
<b>TOTAL</b>	<b>38,51</b>	<b>40,23</b>	<b>+ 4,46 %</b>

La prévision de recettes inscrites pour 1992 est en hausse de + 9 % par rapport à l'année précédente, ce qui n'apparaît pas parfaitement réaliste.

#### D. LA COMPENSATION D'EXONERATIONS D'IMPOTS LOCAUX

Le projet de loi de finances pour 1992 comprend trois articles qui ont pour conséquence après la première lecture à l'Assemblée nationale de réduire de 5,2 milliards de francs le montant des concours financiers aux collectivités locales.

L'article 32 (1ère partie) réduit la part de la dotation de compensation de la taxe professionnelle destinée à compenser le coût de la réduction pour embauche ou investissement. Le coût est de 2 milliards de francs pour les collectivités locales.



**L'article 17 (1ère partie) transforme, dès 1992, les dégrèvements totaux de taxe d'habitation accordés aux contribuables âgés, veufs et handicapés de condition modeste, en un régime d'exonération assorti d'une dotation de compensation, calculée sur la base des taux votés en 1991. L'économie réalisée est de 500 millions de francs.**

**L'article 87 (2ème partie rattachée au budget de l'Intérieur) annule la compensation versée en contrepartie de l'exonération de tae sur le foncier bâti applicable sur deux ans à toutes les constructions nouvelles. Le coût estimé à 500 millions de francs.**

**Les articles 17 et 32 ont fait l'objet d'un examen dans le Tome I du rapport général de M. Roger Chinaud consacré à l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 1992. Celui-ci reprend les données essentielles relatives à la compensation des exonérations d'impôts locaux, qui n'appelle donc pas de développement spécifique dans le présent rapport.**

## **CHAPITRE IV**

### **L'ADMINISTRATION TERRITORIALE**

L'action "administration territoriale" recouvre les crédits destinés à la rémunération des personnels du cadre national des préfectures ainsi que les moyens de fonctionnement et d'équipement des préfectures et sous-préfectures.

Globalement, le montant des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1992 au titre de cette action devrait atteindre 5,224 milliards de francs, soit une progression de + 5,5 % par rapport au budget voté de 1991.

Cette évolution résulte des mouvements suivants : les dépenses ordinaires passent de 4,8 milliards de francs en 1991 à 5,05 milliards en 1992 et progressent donc de 5,3 %.

Les dépenses en capital se contractent de 27 % en autorisations de programme pour s'établir à 172 millions de francs.

En revanche, les crédits de paiement augmentent de 11,84 % compte tenu du niveau des autorisations de programme de 1990 et 1991.

**Intérieur - Action administration territoriale**

(millions de francs)

	1991	1992	Evolution (%)
<b>Titre III</b>			
Dépenses de personnel	3.055,51	3.400,66	11,30
Moyens de fonctionnement	1.543,10	1.501,40	- 2,70
Informatique	201,29	152,32	- 24,33
<b>Total titre III</b>	<b>4.799,90</b>	<b>5.054,37</b>	<b>5,30</b>
<b>Dépenses encapital</b>			
Equipement immobilier			
A.P.	236,00	172,00	- 27,12
C.P.	152,00	170,00	11,84
<b>Total D.O. + A.P.</b>	<b>5.035,90</b>	<b>5.226,37</b>	<b>3,78</b>
<b>Total D.O. + C.P.</b>	<b>4.951,90</b>	<b>5.224,37</b>	<b>5,50</b>

**I. LES DEPENSES DE PERSONNEL**

**A. L'EVOLUTION DES EFFECTIFS**

**1. Le mécanisme du droit d'option**

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

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

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

- En 1992, la loi du 11 octobre 1985 devrait se traduire par 2.866 créations et 310 suppressions d'emplois au titre du droit d'option (coût net sur la DGD : 248 millions de francs).

41 créations et 18 suppressions d'emplois au titre des vacances prévisibles (coût net : 1,4 million de francs).

A ces données, il convient d'ajouter les 17 emplois créés en 1991 au titre de l'exercice du droit d'option par les personnels en fonction dans les secrétariats généraux pour les affaires régionales et le centre interrégional de coordination des opérations de la sécurité civile.

Enfin, interviennent divers ajustements et régularisations sur les années antérieures qui conduisent notamment à la suppression nette de 311 emplois.

## **2. Les autres facteurs d'évolution des effectifs**

Le projet de budget pour 1992 prévoit deux catégories de mesures nouvelles concernant les préfetures :

- Les effectifs supplémentaires résultant de l'exercice du droit d'option ne sont pas entièrement maintenus dans les emplois budgétaires préfectoraux. Par souci de cohérence, 625 emplois d'ouvriers de l'Etat ont été transférés dans les services communs du ministère de l'Intérieur (1).

(1) cf. Chapitre IV du rapport spécial de M. Paul Girod, Intérieur Administration Centrale et Sécurité.

• Par ailleurs, l'application de la norme interministérielle de réductions d'emploi aux services préfectoraux aboutit à la **suppression**, en mesures nouvelles, de **221 postes en administration territoriale** pour une économie globale de 22,7 millions de francs.

Le ministère de l'Intérieur a obtenu une application assouplie de la norme interministérielle en question (qui aurait débouché, au sens strict, sur la suppression de 356 emplois). Elle a été assortie d'une accélération du recrutement pour les postes vacants, qui devrait permettre de maintenir globalement le niveau des effectifs réels cette année.

### 3. Le bilan des effectifs

#### a) Bilan général

Depuis 1983, année pour laquelle on dénombrait 17.746 fonctionnaires titulaires dans les services de préfectures, l'effectif a augmenté de 49,72 %, pour s'établir à 26.570 agents en 1991.

L'effectif réel des agents titulaires, qui a connu une évolution comparable, était estimé à 23.103 fonctionnaires en 1991.

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

Personnels titulaires de préfecture  
Evolution des effectifs budgétaires

Statut	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Catégorie A	4.053	4.053	3.912	3.762	3.575	3.457	3.355	3.342	3.419
Catégorie B	4.221	4.237	4.177	4.043	3.796	3.764	3.753	3.846	4.285
Catégorie C	8.957	8.795	8.742	9.372	10.091	11.022	12.368	15.832	17.102
Catégorie D	1.015	951	1.102	2.033	2.561	3.319	3.432		
O.P. (1)	-	-	-	42	180	365	518	615	623
<b>Total titulaires</b>	<b>18.246</b>	<b>18.036</b>	<b>17.933</b>	<b>19.252</b>	<b>20.203</b>	<b>21.927</b>	<b>23.426</b>	<b>23.987</b>	<b>26.570</b>

(1) Corps des ouvriers professionnels

*b) Le corps préfectoral*

L'évolution des effectifs du corps préfectoral est la suivante sur les six dernières années :

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
<b>Préfets</b>						
- effectifs budgétaires	135	136	137	137	137	137
- effectifs réels	155	158	166	164	164	165
<b>Sous-préfets</b>						
- effectifs budgétaires	499	486	486	486	486	486
- effectifs réels	452	458	462	448	464	474

La diminution des effectifs budgétaires du corps des sous-préfets a été particulièrement marquée, 37 postes budgétaires ont été supprimés depuis 1983.

Il en résulte une discordance accrue entre le nombre de postes budgétaires territoriaux (464) et le nombre de postes fonctionnels à pourvoir (497), qui se traduit nécessairement par la vacance de certains postes territoriaux.

L'objectif pour l'année 1991 est d'atteindre et de maintenir un taux de couverture de l'effectif budgétaire de 97 %, compte tenu des vacances inévitables liées à la gestion des mouvements d'entrée et de sortie du corps.

Votre rapporteur spécial a appelé l'attention du ministre sur la situation parfois difficile, sur le plan humain, des préfets hors cadre.

Sur un effectif réel de 165 préfets, 59 de ces fonctionnaires sont placés en situation hors cadre : parmi ces derniers, 18 étaient considérés comme sans aucune affectation au mois d'octobre 1991. Par ailleurs, 21 des préfets en question bénéficiaient d'un congé spécial.

Si le congé spécial représente souvent une solution, le ministère de l'Intérieur a rappelé que son octroi relevait de la compétence du ministre délégué au budget.

#### **4. Les mesures indemnitaires**

Outre l'évolution des effectifs, les dépenses de personnel sont également concernées par diverses mesures de revalorisation indemnitaire qui s'inscrivent dans le cadre des objectifs du plan de modernisation des préfetures :

- troisième tranche d'application du protocole Durefour :  
8,6 millions de francs de mesures nouvelles,

- mesures diverses de pyramidage et de requalification des emplois : 14,5 millions de francs en mesures nouvelles,

- revalorisation des compléments de rémunération et notamment du régime indemnitaire des membres du corps préfectoral à hauteur de 3,6 millions de francs en mesures nouvelles.

## **II. LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'EQUIPEMENT**

La présentation de ces crédits dans le présent budget ne permet pas de mesurer les conséquences budgétaires des engagements pris par le ministre de l'Intérieur.

### **A. LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT**

#### *a) Les dépenses courantes*

Ces crédits, qui font l'objet de diverses mesures de globalisation, notamment en ce qui concerne les frais de déplacement, les remboursements à France Telecom et à La Poste, sont finalement en diminution de 2,7 % par rapport à 1991, avec un montant total de 1.501 millions de francs.

Toutefois, dans la réponse au questionnaire budgétaire, transmise à votre rapporteur spécial, il est précisé que la mise en oeuvre de la déconcentration des crédits sera assortie d'une mesure d'ajustement sur le fonds de modernisation centralisé qui devrait

permettre à la plupart des préfectures de voir leur budget de fonctionnement au moins maintenu, si ce n'est augmenté.

*b) Les dépenses informatiques*

Les crédits informatiques diminuent en données budgétaires de 24,33 % par rapport à l'année précédente pour s'établir à 151 millions de francs en 1992, contre 202 millions de francs auparavant.

Toutefois, en pratique, les préfectures devraient largement bénéficier, en 1992, de la ventilation des 225 millions de francs supplémentaires dégagés au niveau des crédits d'informatique du ministère, actuellement inscrits à l'action "services communs".

Ces crédits devraient permettre sous réserve de l'exactitude de l'évaluation la mise en place des nouveaux fichiers informatisés, avec les terminaux correspondant, dans les préfectures : fichier national des étrangers, fichier national des immatriculations et des cartes grises, fichier national du permis de conduire.

**B. LES CREDITS D'EQUIPEMENT**

Contrairement à l'année dernière, les crédits d'équipement immobiliers augmentent de 20 millions de francs en 1992 pour s'établir à 170 millions de francs.

Ces crédits sont destinés aux **gros travaux de bâtiment** afin d'améliorer l'accueil du public, la "désimbrication" des locaux de l'Etat et des collectivités locales et de renforcer la sécurité.

Votre rapporteur spécial constate toutefois que ces crédits diminuent fortement en autorisations de programme (- 27 %) par rapport à l'année précédente. Cette baisse semble compromettre les travaux ultérieurs à réaliser.

En tout état de cause, on constatera que les crédits d'équipement informatique ne sont toujours pas abondés malgré l'annonce de l'installation massive de terminaux dans les préfectures pour assurer les connections avec les nouveaux systèmes de fichier.



## CHAPITRE V

### EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

#### ARTICLE 87

#### Suppression des compensations de courte durée

Cet article vise à réformer le régime de compensation des exonérations de taxe sur les propriétés bâties en **supprimant le versement de la subvention compensatrice** versée en contrepartie de l'exonération de courte durée (2 ans) accordée à toutes les constructions nouvelles.

#### • LE DISPOSITIF ACTUEL

Il existe aujourd'hui 4 catégories d'exonérations du foncier bâti pour les constructions nouvelles :

- une exonération de longue durée (25 ans) pour les logements HLM ou les logements locatifs des SEM locales achevés avant le 31 décembre 1972 (*article 1385-I du CGI*) ;

- une exonération de 15 ans pour les logements HLM (*article 1385-II bis du CGI*) ou les logements locatifs financés selon le régime HLM (prêts P.L.A.) achetés après le 1er janvier 1973 (*article 1384 du CGI*) ;

- une exonération de 10 ans (*article 1384 A du CGI*) pour les logements en accession à la propriété financés avec une aide de l'Etat après le 1er décembre 1983 (prêts P.A.P.) ;

- une exonération de **droit commun de deux ans** pour toutes les constructions nouvelles, quelle que soit leur nature, ainsi que pour les entreprises créées depuis le 1er janvier 1983, lorsqu'elles ont créé un nouvel établissement ou repris les immeubles d'une entreprise en difficulté (*articles 1383 et 1383 A du CGI*).

Le Gouvernement prévoit de ne plus procéder à la compensation de la dernière catégorie, celle des exonérations de moins de deux ans. La mesure concerne donc **les communes où les constructions nouvelles sont en nombre important, ainsi que celles qui avaient favorisé la reprise d'un établissement en difficulté ou la création d'entreprises.**

Ces exonérations sont compensées, en vertu de l'article L 235-6 du code des communes, qui autorise le Gouvernement "*à prendre toute mesure pour remédier à la perte de recettes résultant pour les communes des exonérations fiscales intéressant la construction*".

La compensation ne concerne que les communes et leur groupement à fiscalité propre : les départements et les régions subissent intégralement le coût de la réduction d'assiette résultant de l'exonération sans compensation pour ces catégories de collectivités locales.

#### • LE TEXTE PROPOSE

Le paragraphe I du présent article propose une nouvelle rédaction de l'article L 235-6 précisant les catégories d'exonération susceptibles d'être compensées mais excluant de cette liste les exonérations de courte durée, de moins de deux ans, actuellement prises en charge.

Le paragraphe II est une disposition de coordination relative aux districts et aux communautés urbaines.

Désormais le texte de la loi renverrait explicitement aux articles du code général des impôts relatifs à la catégorie d'exonération de foncier bâti qui serait compensée.

Par ailleurs, le texté précise que seraient compensées, les exonérations dont le montant entraîne une *"perte substantielle"* pour la commune :

La subvention compensatrice serait donc toujours affectée d'un abattement égal à 10 % du montant des recettes de taxe sur les propriétés bâties dans la commune. Le niveau du "ticket modérateur" ne serait pas diminué bien que l'assiette de la compensation soit réduite de facto par la mesure.

Le montant de l'abattement pourrait toujours être relevé par décret comme c'est le cas actuellement.

La taxe sur le foncier bâti représente **64 milliards de francs** de produit fiscal pour les collectivités locales en 1991.

Sur ce total, le montant des dégrèvements et compensations représentait 5 milliards de francs soit **8 % du produit de la taxe**.

La subvention compensatrice inscrite au chapitre 41-51 du budget de l'Intérieur représente 2,6 milliards de francs en 1991. La suppression des compensations au titre des exonérations de courte durée, soit une économie de 500 millions de francs, **entraîne automatiquement une baisse de 20 % du montant de la subvention**.

L'Assemblée nationale a adopté sans modification l'article 87 du projet de loi de finances qui exclut de la liste des exonérations de foncier bâti compensée par une subvention du ministère de l'intérieur les exonérations prévues aux articles 1383-I (constructions nouvelles, reconstructions et additions de construction), 1383-II (conversion d'un bâtiment rural en maison ou en usine ; affectation de terrains à des usages commerciaux ou industriels) et 1383-A (entreprises nouvelles et sociétés reprenant une entreprise en difficulté) du code général des impôts.

**Décision de la commission : Votre Commission vous propose d'adopter un amendement de suppression de cet article.**

## **ARTICLE 87 BIS (nouveau)**

### **Suppression de certaines catégories d'exonération de courte durée**

Aux termes de l'article 87 bis, l'exonération de deux ans sera maintenue intégralement pour les redevables de la taxe sur le foncier bâti :

- au titre d'une construction, reconstruction ou addition de construction bénéficiant d'un prêt conventionné des banques et établissements financiers (II du 87 bis) ;

- au titre de la conversion d'un bâtiment rural en maison ou en usine : en effet, cette disposition prévue au I de l'article 1383 n'est pas visée dans la liste des exonérations supprimées au I du 87 bis ;

- au titre de la création d'entreprise ou de la reprise d'une entreprise en difficulté (article 1383-A du CGI, non visé au I du 87 bis).

La notion de prêt conventionné est définie à l'article R 331-63 du code de la construction et de l'habitation.

Il s'agit de prêt ne comportant aucune aide de l'Etat. Ils n'impliquent donc aucune intervention de l'Administration.

Les prêts conventionnés sont accordés par les banques et les établissements financiers ayant passé une convention avec l'Etat.

Ils sont utilisés pour financer les logements en secteur accession et en secteur locatif sous réserve de conventionnement.

Ils ne sont pas limités par un plafond de ressources et les conditions de prix plafond qui s'y appliquent sont sensiblement plus élevées que dans le cas du prêt en accession à la propriété. Les caractéristiques financières plus avantageuses que les prêts hypothécaires des banques.

Dans tous les autres cas, l'exonération de courte durée de la part communale de la taxe foncière sur les propriétés bâties est supprimée.

L'exonération ne porte donc plus que sur les parts départementale et régionale dues au titre du foncier bâti, dans les cas suivants :

- construction, reconstruction ou addition de construction, ne bénéficiant pas d'un prêt conventionné, qu'il s'agisse d'une habitation principale ou d'une habitation d'agrément, de plaisance ou de villégiature (I de l'article 1383 du code général des impôts visé au I du 87 bis) ;

- affectation d'un terrain non bâti à un usage industriel ou commercial (II du 1383 du code général des impôts visé au I du 87 bis).

La suppression de l'exonération est valable à compter du 31 décembre 1992. Elle porte sur les constructions d'immeubles achevés après le premier janvier 1991.

La mesure ne modifie pas l'économie de 500 millions de francs réalisée au détriment des ressources des collectivités locales au titre de l'exercice 1992.

Le texte ne précise pas si la "**part communale**" comprend bien, outre la part due aux communes, la part de fiscalité additionnelle perçue par les groupements de communes à fiscalité propre, à savoir les districts et les communautés urbaines.

Le contribuable continuera à être exonéré des parts départementale et régionale du foncier bâti qui, en moyenne nationale, représentent le tiers des cotisations dues au titre du foncier bâti.

**Décision de la commission : Votre Commission vous propose d'adopter un amendement de suppression de cet article.**

## **ANNEXE 1**

### **AUDITION DU MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DU SECRETAIRE D'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES**

Réunie le mardi 12 novembre 1991 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, laa commission a procédé à l'audition de MM. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur et Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales, sur le projet de budget de leur département ministériel pour 1992 et en particulier sur les crédits relatifs aux collectivités territoriales.

Abordant l'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, M. Philippe Marchand, ministre de l'Intérieur, a rappelé que ces derniers avaient évolué, en volume, deux fois plus vite que les dépenses de l'Etat entre 1987 et 1990, ce qui représentait un gain de pouvoir d'achat pour les collectivités locales.

A propos de l'article 32 du projet de loi de finances pour 1992, relatif à la dotation de compensation de la taxe professionnelle, il a constaté que ce texte avait été modifié en première lecture, afin de tenir compte des remarques émises par les élus locaux.

S'agissant du projet du décret relatif au fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée (F.C.T.V.A.), il a souhaité, à titre personnel, que ce décret, actuellement à la signature du Premier ministre, n'ait pas de caractère rétroactif.

M. Bernard Pellarin, rapporteur spécial des crédits de l'administration territoriale, des collectivités locales et de la décentralisation, s'est interrogé sur le nombre important de préfets hors cadre, sur la mise en oeuvre de la taxe départementale sur le revenu compte tenu du blocage de la progression des ressources départementales à 4 % en 1992, sur la baisse des subventions facultatives du ministère de l'intérieur aux communes en difficultés de trésorerie, sur le caractère rétroactif de la suppression de la compensation de l'exonération du foncier bâti accordée aux constructions nouvelles et sur la nécessité de réunir la commission d'évaluation des transferts de charges.

A propos de l'application de la taxe départementale sur le revenu en 1992, M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales, a indiqué qu'un groupe de travail interministériel avait été constitué sur ce problème.

MM. Christian Poncelet, président, et Bernard Pellarin, rapporteur spécial, ont alors souligné qu'au compte tenu des délais de vote des budgets départementaux, il serait vivement souhaitable de déboucher rapidement sur une décision.

A propos du chapitre 41-52 relatif aux subventions facultatives, M. Jean-Pierre Sueur a constaté que le crédit n'avait pas entièrement été dépensé en 1991 et que ce chapitre n'avait pas vocation à remédier aux incidents financiers les plus graves qui devaient faire l'objet d'accords sur le plan local.

A propos de l'évaluation des charges, il a rappelé que la commission d'évaluation n'était pas compétente en matière de revenu minimum d'insertion, mais que le Gouvernement, en tout état de cause, n'était pas hostile à ce que la commission se réunisse à nouveau.

Concernant la dotation globale d'équipement (D.G.E.), le secrétaire d'Etat aux collectivités locales a estimé que le taux de concours de la première part serait supérieur à 2 % en 1992 et qu'il pourrait vraisemblablement atteindre 2,5 %.

Un large débat s'est ensuite instauré. M. Bernard Laurent, rapporteur pour avis de la commission des lois pour les crédits de la décentralisation, s'est interrogé sur l'évolution du nombre de sous-préfectures, sur les conséquences de la suppression de 221 emplois d'administration territoriale, sur l'absence d'un bilan financier exact de la décentralisation, sur l'effet du blocage de l'évolution des taux des recettes des départements dans le cadre de la mise en place de la taxe départementale sur le revenu et sur la nécessité de maintenir les règles de blocage et de liaison entre les taux.

M. André-Georges Voisin s'est inquiété du caractère rétroactif de l'application de la T.V.A. aux campings municipaux et s'est interrogé sur le niveau actuel des bases de taxe professionnelle par habitant.

M. Robert Vizet s'est interrogé sur l'évolution des effectifs de police dans la "grande couronne" parisienne, sur les insuffisances de la lutte contre les revendeurs de drogue, sur les délais de rénovation des commissariats et sur les conséquences négatives de la règle de liaison des taux des impôts directs locaux.

M. François Trucy s'est félicité de la commande de nouveaux avions "Canadair", a estimé que la réforme de la compensation de la réduction pour embauche ou investissement constituait une entorse au pacte de confiance entre l'Etat et les

collectivités locales et a souhaité que le certificat d'hébergement soit confié aux maires dans des conditions convenables.

M. Philippe Adnot a estimé que l'article 32 du projet de loi de finances pénalisait les départements et les communes dont la part des recettes fiscales est élevée au sein de leurs ressources et qui connaissent peu de création de nouvelles entreprises et qu'il ne tient pas compte de l'ensemble des charges pesant sur les départements.

M. Roland du Luart s'est interrogé sur l'utilité des sous-préfectures après la décentralisation, et sur l'évolution réelle des effectifs de l'administration territoriale depuis dix ans. Il a souligné l'effet négatif du projet de décret relatif au F.C.T.V.A. sur les communes rurales ayant engagé des programmes de restauration d'immeubles en centre-bourg et s'est enquis des modalités de mise en oeuvre de la dotation de solidarité rurale.

M. René Ballayer s'est demandé si le décret relatif au F.C.T.V.A. était soumis au contreseing du ministre de l'intérieur et s'est prononcé en faveur du resserrement de l'éventail des coefficients de pondération de la dotation de base de la dotation globale de fonctionnement.

M. Jean Clouet a souhaité que le ministère de l'intérieur communique les données les plus récentes relatives au niveau des bases de taxe professionnelle par habitant qui ne sont pas incluses dans les simulations actuellement disponibles concernant le dispositif de l'article 32 du projet de loi de finances. Il a regretté que le certificat d'hébergement fasse peser des charges supplémentaires sur les communes, alors que l'État bénéficie du droit de timbre de cent francs appliqué à chaque certificat et a souhaité qu'un état des concours financiers des collectivités locales à l'État soit établi.

M. Henri Collard s'est interrogé sur la faculté d'augmenter les loyers acquittés par les services de l'État implantés dans des bâtiments construits par les collectivités locales en cas de non remboursement de la T.V.A., sur la situation des campings municipaux au regard du projet de décret actuel, sur l'évolution du taux de concours de la première part de la D.G.E. en cas de mise en oeuvre de la solidarité rurale, sur les conséquences négatives du blocage des taux et des produits des impôts directs locaux provoquées par la taxe départementale sur le revenu, et sur la réforme des primes des fonctionnaires territoriaux.

M. Claude Belot a rappelé que les réformes du F.C.T.V.A. et de la compensation de la réduction pour embauche ou investissement portaient sur des sommes importantes pour les collectivités intéressées. Il s'est interrogé sur le blocage des versements au titre du F.C.T.V.A. au cours de l'année 1991 ainsi que



sur les conséquences négatives du projet de décret pour les opérations de rénovation des centres-bourg par les collectivités locales. Il s'est inquiété des effets négatifs de la réforme du régime des astreintes des postes de gendarmerie sur la sécurité dans les communes de moins de 10.000 habitants.

M. Emmanuel Hamel s'est inquiété de l'absence de secrétaire général à la préfecture du Rhône, de la vacance du poste de sous-préfet de Villefranche-sur-Saône et du sentiment d'insécurité croissant que provoque en milieu rural la réforme du régime des astreintes des gendarmes.

M. Paul Girod, rapporteur spécial, a souligné que les recettes fiscales provenant des droits de mutation départementaux étaient en forte diminution cette année.

M. Christian Poncelet, président, a souligné les inconvénients de la reconduction annuelle des crédits obligatoirement inscrits au titre de l'insertion dans les budgets départementaux. Il a également estimé que l'application du plan «Soisson» aurait un coût minimum de 25 milliards de francs pour les collectivités locales, que les indemnités versées aux élus dans le cadre du projet de loi sur le statut de l'élu seraient fiscalisées, au risque d'entraîner un gain net pour l'Etat et que 60 % des communes à la garantie minimale de progression verraient leur D.G.F. augmenter de 2,4 %, soit un taux inférieur à l'inflation prévue dans le projet de loi de finances pour 1992.

M. Jean Arthuis s'est inquiété de la situation du centre national de la fonction publique territoriale (C.N.F.P.T.).

En réponse aux différents intervenants, M. Philippe Marchand a précisé concernant les collectivités territoriales :

- qu'en matière de certificat d'hébergement, le maire agissait en tant qu'agent de l'Etat et qu'il pouvait recourir, à ce titre, aux services de l'office des migrations internationales,

- qu'il était favorable à la fiscalisation des indemnités des élus "à un certain niveau" et à la condition que les gains nets éventuels réalisés à ce titre par l'Etat soient réaffectés aux collectivités locales,

- que le système d'astreinte des gendarmes, dont la mise en oeuvre avait été décidé à la suite des "événements" de 1989, devrait être revu s'il s'avérait que le dispositif n'avait pas atteint son point d'équilibre.

Soulignant la nécessité d'une "bonne harmonie" entre l'évolution du niveau des dépenses de l'Etat et celles des collectivités locales, le secrétaire d'Etat aux collectivités locales, à propos de la réforme de la dotation de compensation de la taxe professionnelle, a constaté que le dispositif initial avait été largement révisé et qu'il était fondé sur des critères objectifs.

S'agissant du F.C.T.V.A., il a rappelé que l'éligibilité au fonds des dépenses d'investissement dépendait de la qualité de leur bénéficiaire et non pas de la nature de l'opération.

A propos de la solidarité rurale, il a souligné que le resserrement des coefficients de pondération de la dotation de base de la D.G.F. aurait des effets réduits pour les communes rurales, en raison de l'existence de la garantie minimale de progression. Il a également indiqué que le Gouvernement envisageait d'insérer le texte par amendements au projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République.

Concernant la fonction publique territoriale, il a estimé que le décret du 6 septembre 1991 avait permis de clarifier une situation confuse, d'assurer une cohérence du niveau des traitements des fonctionnaires entre collectivités locales et entre l'Etat et les collectivités locales, tout en évitant les fuites de personnel et les difficultés de financement. Il a estimé qu'aucun fonctionnaire territorial n'avait subi de perte de rémunération à la suite de ce décret.

S'agissant du C.N.F.P.T., il a rappelé que seul le Parlement pouvait voter le dé plafonnement des cotisations demandé par le conseil d'administration de cet organisme, et que le Gouvernement n'avait pas fait de propositions sur ce point.

## **ANNEXE 2**

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

**après modifications en première lecture**

**à l'Assemblée nationale**

Le tableau ci-après reprend l'état des concours financiers aux collectivités locales, tel qu'il ressort des décisions adoptées par l'Assemblée nationale en première lecture.

Les modifications apportées par l'Assemblée nationale sont les suivantes :

La dotation générale de décentralisation (chapitre 45-56) est majorée de 13,68 millions de francs compte tenu de la correction opérée sur l'indice d'évolution de la D.G.F. concernant la date d'application du prix hors tabac, puis diminuée de 169,39 millions de francs consécutivement à la partition des services extérieurs du ministère de l'Agriculture, et des transferts de compétence en résultant.

En investissement, sont opérées les modifications suivantes :

- majoration de 600 000 francs des crédits relatifs aux diverses "*études*" du ministère, sur l'aide à la gestion des collectivités locales et l'incidence des réformes de décentralisation (chapitre 57-09 : 691 000 francs en 1992) ce qui double quasiment les crédits en question ;

- majoration de 1,5 million de francs des crédits d'équipement immobilier des préfectures (236 millions de francs au chapitre 57-40 en 1992) ;

- majoration de 60,8 millions de crédits consacrés aux subventions pour travaux divers d'intérêt local (75 millions de francs en autorisations de programme au chapitre 67-51 en 1991).

**Budget loi de finances pour 1992**  
**Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales**

*(millions de francs)*

	<b>Budget voté de 1991</b>	<b>Loi de finances pour 1992 (prévisions)</b>	<b>Evolution (%)</b>
<b>Subventions spécifiques (tous ministères)</b>			
. Fonctionnement .....	3,697	3,734	1,00
. Equipement (AP) .....	3,507	3,397	- 3,14
. Comptes spéciaux du Trésor .....	1,106	1,146	3,62
<b>Sous-total</b> .....	<b>8,310</b>	<b>8,277</b>	<b>- 0,40</b>
<b>Dotations de fonctionnement</b>			
. Dotation globale de fonctionnement .....	88,322	92,226	4,32
. Dotation spéciale instituteurs .....	3,305	3,318	0,39
. Subvention au FNPTP .....	0,796	0,809	1,63
<b>Sous-total</b> .....	<b>92,423</b>	<b>96,264</b>	<b>4,16</b>
<b>Dotations d'équipement</b>			
. Fonds pour la compensation de la TVA .....	17,350	21,100	21,61
. Dotation globale d'équipement (AP) .....	5,403	5,619	4,00
. Amendes decirculation .....	0,850	0,950	11,76
<b>Sous-total</b> .....	<b>23,603</b>	<b>27,669</b>	<b>17,23</b>
<b>Compensation des transferts de compétences</b>			
. Dotation générale de décentralisation .....	13,694	13,525	- 1,23
. Dotation formation professionnelle .....	2,690	2,807	4,35
. Dotation régionale d'équipement scolaire (AP) .....	2,572	2,675	4,00
. Dotation départementale d'équipement des collèges (AP) .....	1,273	1,324	4,01
. Fiscalité transférée (prévisions) .....	38,790	42,280	9,00
<b>Sous-total</b> .....	<b>59,019</b>	<b>62,767</b>	<b>6,35</b>
<b>Compensation des allègements d'impôts locaux</b>			
. Dotation de compensation de la taxe professionnelle .....	23,253	22,126	- 4,85
. Contrepartie de l'exonération de taxe foncière .....	2,602	2,102	- 19,22
. Compensation de dégrèvements législatifs ..	19,590	18,920	- 3,42
. Compensation sur exonération de TH .....	0	6,500	
<b>Sous-total</b> .....	<b>45,445</b>	<b>47,677</b>	<b>4,91</b>
<b>Total hors fiscalité transférée et hors compensations fiscales</b> .....	<b>144,565</b>	<b>152,635</b>	<b>5,58</b>
<b>Total hors fiscalité transférée et hors FCTVA</b>	<b>172,660</b>	<b>181.183</b>	<b>4,94</b>
<b>Total hors fiscalité transférée</b>	<b>190,010</b>	<b>202,283</b>	<b>6,46</b>
<b>TOTAL GENERAL</b> .....	<b>228,800</b>	<b>244,563</b>	<b>6,89</b>

**Réunie le mercredi 13 novembre 1991, sous la présidence de M. Emmanuel Hamel, vice-président, la Commission des finances a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de l'Intérieur (Administration Centrale, collectivités locales et décentralisation). Elle a adopté un amendement de suppression de l'article 87 rattaché au budget de l'Intérieur.**

**Lors d'une seconde réunion, tenue le mardi 19 novembre 1991, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a confirmé sa position. Elle a en outre décidé de proposer au Sénat d'adopter un amendement de suppression de l'article 87 bis rattaché au budget de l'Intérieur.**