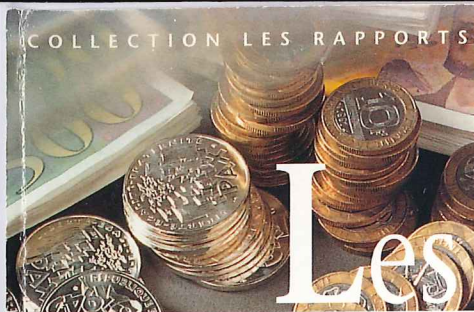




Les finances des collectivités territoriales en 1996



OBSERVATOIRE
DES FINANCES
LOCALES

**Les finances locales en 1996 :
état des lieux**

**La compensation financière
des transferts de compétences
entre l'État, les départements
et les régions**

Les finances des collectivités territoriales en 1996



OBSERVATOIRE
DES FINANCES
LOCALES

Les finances locales en 1996 : état des lieux

Rapport présenté en juin 1996
par Joël Bourdin, sénateur

La compensation financière des transferts de compétences entre l'État, les départements et les régions

Rapport présenté en septembre 1996
par Paul Girod, vice-président du Sénat

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION : Serge Morvan
Secrétaire du Comité des finances locales

CONCEPTION GRAPHIQUE ET RÉALISATION :
Atelier graphique des Éditions de Septembre, Paris

IMPRESSION : SIB Imprimerie, Boulogne-sur-Mer

ACHEVÉ D'IMPRIMER : Juin 1997

PHOTO DE COUVERTURE : © H. Gyssels/Diaf

Préface

L'observatoire des finances locales, institué au sein du Comité des finances locales, a reçu de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 trois missions principales :

- fournir au gouvernement et au parlement les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du projet de loi de finances intéressant les collectivités locales ;
- établir chaque année sur la base des comptes administratifs un rapport sur la situation financière des collectivités locales ;
- réaliser des études sur les facteurs d'évolution de la dépense locale qui font l'objet d'un rapport au gouvernement.

Lieu de réflexion et de discussion, il réunit des élus membres du Comité des finances locales, des universitaires et des présidents de chambre régionale des comptes.

C'est dans le cadre des missions qui lui ont été confiées que l'observatoire des finances locales présente aujourd'hui ce volume réunissant ses deux premiers rapports.

Le premier, issu de séances de travail réunissant élus locaux, universitaires et représentants des administrations, a été présenté en juin 1996 par le Sénateur-Maire de Bernay Joël Bourdin et a été annexé au projet de loi de finances pour 1997. Il fait le point sur la situation financière des collectivités territoriales en 1996 et dégage les tendances pour les années à venir.

Le second, présenté par monsieur Paul Girod, Vice-président du Sénat et Président du conseil général de l'Aisne, traite de la compensation financière des transferts de compétences entre l'État, les départements et les régions. Présenté en septembre 1996, il effectue un bilan financier des transferts liés à la décentralisation. Au-delà du rôle imparti par la loi, l'observatoire se veut aussi, notamment au travers de ses publications, un support d'information sur la situation des finances locales à destination des parlementaires, des élus locaux, des fonctionnaires territoriaux, des étudiants ainsi que des partenaires économiques des collectivités locales. Ainsi, chaque rapport est suivi d'un compte-rendu de séance, afin de compléter et d'éclairer les rapports des débats qu'ils ont pu susciter.

Ce premier volume des rapports de l'observatoire espère donc vous présenter une situation claire et synthétique des finances locales en 1996. Il sera suivi d'autant de volumes que nécessaire.

Jean-Pierre FOURCADE

Ancien ministre

Sénateur-Maire de Boulogne-Billancourt

Président de l'observatoire des finances locales

Président

Jean-Pierre FOURCADE

Député

Paul-Louis TENAILLON

Sénateur

Christian BONNET

Président de conseil régional

Robert SAVY

Présidents de conseils généraux

Thierry CARCENAC

Paul GIROD

Présidents de groupements de communes

Marc CENSI

Jacques LEGENDRE

Alain RICHARD

Maires

Henri BANGOU

Didier BOROTRA

Joël BOURDIN

Gilles CARREZ

Jean-Claude FRECON

Dominique FRELAUT

Jean-Pierre SUEUR

Présidents de chambres régionales des comptes

Philippe LIMOUZIN-LAMOTHE

Michel RASERA

Professeurs d'université

Jean BOUINOT, université de Paris-Créteil

Michel BOUVIER, université de Paris I

Alain GUENGANT, université de Rennes

Robert HERTZOG, université de Strasbourg

Représentants de l'État

Henri-Michel COMET, ministère de l'Outre-mer

Bruno DEPRESLE, ministère du tourisme

Joël DELUARD, direction générale des impôts

Eric GISSLER, direction du budget

Edward JOSSA, direction générale des collectivités locales

Patrick LABIA, délégation interministérielle à la ville

Daniel METAYER, direction de la comptabilité publique

Serge MORVAN, direction générale des collectivités locales

Jean-François ROYER, INSEE

Michel SIRAT, direction du trésor

Michel THENAULT, directeur général des collectivités locales

**Les finances locales en 1996 :
état des lieux,**

7

par M. Joël Bourdin

**La compensation financière
des transferts de compétences
entre l'État, les départements
et les régions,**

59

par M. Paul Girod

Les finances locales en 1996 : état des lieux

Rapport présenté par
M. Joël Bourdin,
sénateur, maire de Bernay,
professeur à l'université de Caen

Sommaire

Avant-propos	11
Avertissement d'ordre méthodologique	13
Équilibre général	15
A. Évolution des dépenses	15
1. L'augmentation des frais de personnel	15
2. L'alourdissement du coût des dépenses sociales	16
3. La diminution de l'effort d'équipement	18
4. La stabilisation des charges de la dette	19
B. Évolution des ressources	20
1. Tensions sur les transferts reçus	20
2. Pressions fiscales	21
<i>a. Les quatre taxes directes</i>	21
<i>b. Un exemple de fiscalité dynamique</i>	22
<i>c. Départements et régions : la fiscalité indirecte</i>	22
3. Inflexions sur l'endettement	23
Degré d'aisance	25
Perspective pour 1996 et pour 1997	27
Tableaux annexes	29
ANNEXE 1	
CNRACL : perspectives à long terme du régime des retraites des agents des collectivités locales	
(extrait d'un rapport du Commissariat général du Plan)	35
ANNEXE 2	
Les services publics locaux	51
ANNEXE 3	
Taxe professionnelle	53
Compte rendu de la séance du 18 juin 1996	57

Avant-propos

Les finances locales viennent de traverser des années difficiles. Le ralentissement de l'activité économique et le rationnement des concours de l'État ont directement affecté les budgets des collectivités. Et l'on a pu nourrir de sérieuses inquiétudes sur les effets pernicieux d'un phénomène de ciseaux entre les dépenses orientées à la hausse et les ressources, à la baisse. La situation des départements, à cet égard, était périlleuse.

La catastrophe redoutée ne s'est pourtant pas produite en raison d'une conjonction assez extraordinaire de facteurs favorables ; sans doute au prix de la réduction de l'effort d'équipement ; mais dans un contexte également caractérisé par une certaine saturation des besoins dans le domaine des établissements scolaires du second degré, pour les départements et pour les régions, et par l'entrée, pour cause de scrutin municipal, dans la phase basse du cycle de l'investissement. La stabilisation de l'endettement, en période de baisse des taux, suggère d'ailleurs que certaines opérations ont pu être, sans trop de dommage, différées.

Cela ne signifie pas, pour autant, que toutes les difficultés ont été résolues. Les dépenses d'aide sociale, notamment, augmentent à un rythme excessif, ce qui obère les charges des départements, sans pour autant, il faut le remarquer, contrarier la reconstitution de leur épargne nette. Les frais de personnel, incompressibles, subissent les conséquences des mesures décidées par l'État. La réduction des attributions de compensation fiscale, notamment sur la taxe professionnelle, va progressivement tarir une source de financement externe.

La situation des villes de plus de dix mille habitants est, semble-t-il, particulièrement exposée. La perte, à compter de 1996, de la dotation globale d'équipement, après deux années noires de dotation globale de fonctionnement, conduit à un recours obligatoire à une fiscalité plus dynamique.

Avertissement d'ordre méthodologique

Le présent rapport ne peut, dans le prolongement des travaux antérieurs du Conseil des impôts et du groupe de travail présidé par M. François DELAFOSSE, que regretter la nature et l'étendue des difficultés rencontrées pour apprécier la situation financière des collectivités locales.

Il existe, en effet, plusieurs sources d'informations :

- **le compte des administrations publiques locales (APUL)**, dans le cadre de la comptabilité nationale, soit à l'état brut, soit retraité, notamment par le Crédit local de France ;
- **les comptes administratifs et les budgets primitifs**, suivis par la Direction générale des collectivités locales ;
- **les comptes de gestion**, suivis par la Direction de la comptabilité publique ;
- **les statistiques fiscales**, établies par la Direction générale des impôts.

Toutes ces données ne sont évidemment pas homogènes. La notion de « collectivité locale » est interprétée différemment, car les périmètres ne coïncident pas ; même au sein d'une catégorie (comme les départements), certaines collectivités sont tantôt incluses, tantôt exclues (cas particuliers de Paris et de l'outre-mer). Les opérations recensées ne sont pas identiques (**traitement de l'endettement** : les remboursements en capital échappent à la comptabilité nationale ; **traitement des doubles comptes** : seule la comptabilité nationale consolide les emplois en neutralisant l'incidence des subventions versées et reçues).

Ajoutons enfin que les résultats définitifs souffrent de publications tardives.

En particulier, la centralisation des statistiques afférentes aux **groupements de communes**, et ce, à un moment où la coopération vient de connaître un bel essor, subit un certain retard, préjudiciable à la quantité et à la qualité de l'information disponible.

Dans ces conditions, force est bien de privilégier, par souci de rigueur, une seule de ces sources d'informations, afin de tenter de déceler les grandes tendances de fond des finances locales. Les chiffres communiqués par l'administration à l'Observatoire des finances locales, en vue de la réalisation de cette étude, présentent, naturellement, des garanties.

Mais on ne peut éluder trois redoutables questions.

- **La première relève de la portée des incidences financières des regroupements institutionnels.** Avec le développement de

l'intercommunalité, des charges précédemment assumées par les communes ont été transférées à leurs établissements publics de coopération ; on assiste donc à un phénomène de sous-évaluation des dépenses, notamment d'investissement, des collectivités de premier rang ; et, comme on l'a déjà signalé, le retard constaté dans la centralisation des comptes et des budgets des groupements interdit d'en apprécier les effets ¹.

- **La deuxième participe de l'étendue des démultiplications de très nombreux et variés « satellites » des communes.** Elle suggère de mener à bien, rapidement, une véritable action de **consolidation** des comptes, allant bien au-delà de la simple agrégation de résultats visée par l'article 13 de la loi du 6 février 1992. Ce qui implique, à bref délai, de remédier à l'absence d'homogénéité des nomenclatures de structures publiques, parapubliques (sociétés d'économie mixte, associations, groupements d'intérêt économique) et privées (concessionnaires, fermiers, gérants). Dans un domaine voisin, subsiste en particulier l'irritant problème de l'encours des garanties d'emprunt, dont le montant, toutes collectivités locales confondues, est passé de 159 milliards de francs en 1985 à 287 milliards de francs en 1993 (+ 80,5 %) ; les mises en jeu de garanties, après défaillance, ayant eu récemment tendance à diminuer (pour revenir à un ordre de grandeur de 250 millions de francs).

- **La troisième naît de l'insuffisante appréhension de la fonction des dépenses sociales des communes.** Les comptes de gestion des centres communaux sont connus avec retard ; ici aussi, le financement de certains « contingents » dus aux départements a pu être reporté sur des groupements ; mais le recensement statistique pêche par manque d'exhaustivité.

Il semble donc absolument nécessaire de progresser dans la voie d'une simplification et d'une normalisation de toutes les séries statistiques. L'Observatoire des finances locales pourrait, s'il était doté de moyens suffisants, à la fois en matériel (informatique) et en personnel, jouer, en ce domaine, un rôle d'expert. Ce qui répondrait à de multiples attentes.

1. Tout au plus sait-on que, de 1993 à 1994, le nombre des groupements dotés d'une fiscalité propre a augmenté de 85 % ; et la population regroupée, de 34 %. Il existe désormais 1 234 établissements publics de ce type, rassemblant 13 576 communes et tout près de 28 millions d'habitants (au 31 décembre 1995). On peut chiffrer l'augmentation du montant du budget transféré, de 1993 à 1994, des communes vers ces groupements, à 15 % (et à 23 % pour les dépenses d'équipement). Au total, les groupements à fiscalité propre assument, en 1994, près de 45 milliards de francs de dépenses, dont 10 se trouvent consacrés à l'investissement direct ; ils lèvent plus de 18 milliards de francs au titre des taxes directes et ils perçoivent près de 4 milliards de francs de dotation globale de fonctionnement (DGF) ; le flux d'emprunt constaté en 1994 a été de 7 milliards de francs. Leur rapide croissance (l'effectif n'était que de... 232 en 1992) interdit toute interprétation des résultats livrés par la série chronologique.

Équilibre général

A. Évolution des dépenses

Le montant total des dépenses des collectivités a progressé en deux années, de 1993 à 1995, de plus de 5 %, soit à un rythme supérieur à celui de l'inflation.

Cet accroissement est le résultat combiné de plusieurs phénomènes :

- l'augmentation des frais de personnel ;
- l'alourdissement du coût des dépenses sociales ;
- la diminution de l'effort d'équipement.

En revanche, le coût de l'annuité de dette est, lui, assez bien maîtrisé.

1. L'augmentation des frais de personnel

De 1993 à 1995, **les frais de personnel** – dépenses essentiellement contraintes par l'État – ont augmenté de près de 12 %, notamment sous l'effet du relèvement, en 1995, de 3,8 points du taux de cotisation (employeur) à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL). La surcharge représente, selon les différentes associations d'élus, **un point et demi de fiscalité supplémentaire** (soit plus de 3,5 milliards de francs). Ainsi, pour les seuls départements, cet accroissement de coût salarial explique, en 1995, **plus du quart de la variation**.

Ajoutons-y les influences :

- de l'application des mesures applicables dans toutes les fonctions publiques (accords dits Durafour, au coût, en 1995, de 1,2 milliard de francs) ;
- de la croissance de la masse salariale (+ 1,1 % pour l'indice de référence en 1994 ; + 2,6 % en 1995) ;
- de l'accroissement des effectifs dans certains secteurs (formation professionnelle).

Revenons à la CNRACL pour rappeler que son **résultat technique de gestion des populations est largement positif** : 17,8 milliards de francs en 1995, 18,1 en 1996 (prévisions). Seules les incidences des transferts de compensations, représentant près de 20 milliards de francs, expliquent l'existence d'un **déficit**. Tout se passe donc comme si le régime de retraite des agents des collectivités locales finançait les régimes spéciaux des agriculteurs, des commerçants et artisans, des mines, des cultes, des marins, des cheminots et même... des notaires. Or, un rapport du Commissariat général du

Plan ¹ évoque, pour 2015, une très sérieuse dégradation de la situation financière de la CNRACL, sous l'effet de l'augmentation du nombre des retraités, altérant le rapport démographique avec les actifs. Il pourrait s'ensuivre une très forte hausse du taux des cotisations, le respect de l'équilibre comptable imposant en 2015 un taux de près de 50 % (contre 25,1 % actuellement).

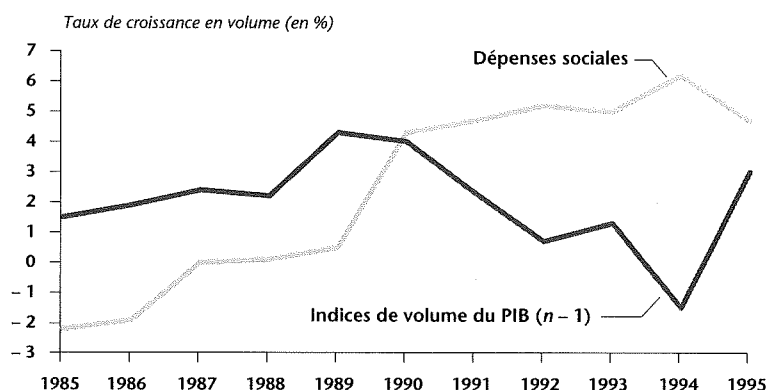
2. L'alourdissement du coût des dépenses sociales

Depuis 1990, le montant des dépenses d'aide sociale supportées par les départements augmente à un rythme extrêmement préoccupant. Il représente désormais quelque 80 milliards de francs, soit près du dixième **des dépenses totales de toutes les collectivités locales**. De 1993 à 1995, sa progression atteint plus de 15 % : il absorbe, en 1995, environ 60 % des frais de fonctionnement des seuls départements, contre près de 55 % en 1993.

Cette évolution, répétons-le, très alarmante, est le résultat de :

- **La dégradation de la conjoncture économique** : celle-ci a déchiré le tissu social en provoquant l'apparition de nouvelles poches de pauvreté. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, on peut ainsi mettre en évidence l'existence d'une corrélation entre, d'une part, les variations du produit intérieur brut, en volume, décalées d'une année, et, d'autre part, les variations des dépenses sociales des départements ; circonstance aggravante, on décèle, parmi ces dépenses, une certaine inertie, qui, en cas de relative reprise, amène ceux-ci à réagir avec retard.

CROISSANCE COMPARÉE DES DÉPENSES SOCIALES ET DU PIB ($n - 1$)



Source : Direction générale des collectivités locales.

1. Commissariat général du Plan : *Perspectives à long terme des retraites* (rapport du groupe de travail présidé par M. Raoul BRIET), La Documentation française, 1995. Voir tableau 4 de ce rapport, reproduite en document annexe.

• **L'incidence des réformes institutionnelles** : la prise en charge, par les départements, des dépenses d'insertion liées au revenu minimum d'insertion (RMI) et à l'assurance personnelle des bénéficiaires de ce dispositif représente annuellement plus de 3 milliards de francs ; au total, ces dépenses, additionnées aux frais engagés pour lutter contre la pauvreté (aide médicale), constituent désormais largement plus du dixième de toutes les dépenses sociales des départements. Et l'on peut chiffrer la participation totale des départements au coût du dispositif, depuis l'origine, à... près de 25 milliards de francs.

STRUCTURE DES DÉPENSES D'AIDE SOCIALE
(en pourcentage)

Évolution de la structure des dépenses directes d'aide sociale	1984	1988	1993
Aide sociale à l'enfance	35	35	32
Hygiène publique et sociale	1	2	2
Personnes âgées	27	24	20
Personnes handicapées	22	25	29
Aide médicale	9	8	9
Insertion RMI (*)	0	0	3
Aide sociale facultative	0	3	2
Divers		3	3
Total des dépenses directes	100	100	100

(*) Les dépenses d'insertion liées au revenu minimum d'insertion ne sont apparues qu'à compter de 1989 ; le pourcentage d'augmentation 1993-1988 n'a donc pas de signification.

Source : Cour des comptes.

• **L'explosion du nombre des bénéficiaires de l'allocation compensatrice (AC) pour tierce personne** : elle grève les budgets de près de 9 milliards de francs. Initialement destinée aux handicapés, cette AC est aujourd'hui, en fait, principalement accordée aux personnes âgées ; et il est intéressant de noter l'existence d'une véritable concurrence entre le système de la majoration pour tierce personne (MTP) de la Sécurité sociale, très restrictif, et le système de l'AC : on assiste alors à un transfert de bénéficiaires de la MTP vers l'AC, ce qui amène les départements à se substituer à la Sécurité sociale. D'où un insidieux transfert de charges...

Ce dérapage des dépenses d'aide sociale des départements implique un engagement accru des communes dans leur financement, qui atteint désormais plus de 10 milliards de francs ; et, dans plus de la moitié des départements, la part de cette contribution dans la couverture des dépenses a augmenté depuis 1988. Ajoutons que les modalités de répartition du contingent entre les communes traduisent l'existence de fortes disparités : l'Observa-

toire national de l'action sociale décentralisée évoque même le cas d'une variation, en francs par habitant, pouvant aller du simple au double pour deux villes aux populations identiques au sein d'un même département.

Ajoutons que ces 10 milliards de francs ne représentent qu'une partie des dépenses sociales propres aux communes, qui assument, par exemple, des coûts directs (contrats emploi-solidarité) ou indirects (subventions aux associations). Une étude réalisée par l'Association des maires des grandes villes de France, sur l'action, en ce domaine, de 26 collectivités, révèle que le coût total, par habitant, est, en 1994, de 916 francs. Et ce, dans un secteur échappant, en théorie, à leur compétence. La croissance du nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, aujourd'hui proche d'un million de personnes (908 000 en 1994, contre 480 000 en 1989), multiplie les sources de dépenses.

3. La diminution de l'effort d'équipement

On constate, en 1995, une régression des dépenses d'équipement, qui frappe, de plein fouet, les budgets de toutes les collectivités.

Une telle évolution ne saurait surprendre, en année électorale, **pour les communes**. Mais, par rapport aux expériences précédentes, le phénomène revêt une ampleur particulièrement prononcée. Il y a bien **instabilité** du cycle.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT DES COMMUNES
(en pourcentage de variation, d'une année à l'autre)

	1983	1989	1995
Communes de plus de 10 000 habitants	+ 3,9	+ 3,5	- 11,1
Communes de moins de 10 000 habitants	+ 1,3	- 0,5	- 2,6

Au moins peut-on estimer que le regain de la coopération intercommunale, constaté depuis 1992, a conduit à transférer, à des groupements, des compétences communales¹ ; de même, que la création de budgets annexes, pour les services d'eau et d'assainissement, imposée par la nouvelle comptabilité « M 49 », a également abouti à des « débudgétisations ».

Mais on ne saurait oublier que les perspectives d'une moindre compensation de taxe sur la valeur ajoutée, pour les investissements réalisés en 1995 (le taux revenant de 15,68 % à 15,36 % au 1^{er} janvier 1997), ont pesé sur les décisions.

1. Le montant des dépenses d'équipement des groupements dotés d'une fiscalité propre est passé de 8,3 milliards de francs en 1993 à 10,2 en 1994 ; mais il y a eu accroissement de l'effectif...

Les **départements** subissent aussi une diminution. Et le mouvement de baisse est amorcé depuis 1993, traduisant ainsi le resserrement de la marge de manœuvre sous l'effet de la montée en puissance des dépenses d'aide sociale (- 6,7 % de 1992 à 1993 ; - 2 % de 1993 à 1994 ; - 0,3 % de 1994 à 1995 ; et + 1,9 % - en budget primitif - de 1995 à 1996).

Restent les **régions**. Il est encore prématuré de porter un jugement sur le recul constaté en 1995 (- 9,6 %). Au moins peut-on estimer que ce ralentissement traduit, en partie, l'effet d'une certaine saturation des besoins sur l'équipement des lycées.

4. La stabilisation des charges de la dette

La gestion de la dette ne subit, pas encore, les contrecoups de toutes ces évolutions.

Le **taux d'endettement** (annuité sur recettes de fonctionnement), après avoir progressé en 1994 par rapport à 1993, diminue en 1995, retrouvant parfois un niveau inférieur à celui de 1994 (régions, communes). Il demeure très proche de la norme considérée comme raisonnable (soit le cinquième). Sauf pour les groupements dotés d'une fiscalité propre (25,9 % en 1994, contre 26,1 % en 1993)¹.

Les **frais financiers** diminuent au fur et à mesure de l'amortissement d'emprunts contractés, au début des années quatre-vingt, à des taux historiques élevés. La baisse est sensible de 1993 à 1995 (- 7,4 % toutes collectivités confondues), sauf pour les régions.

Les **remboursements en capital** évoluent de façon contrastée, influencés, surtout pour les grandes collectivités, par des opérations de refinancement. **Notamment en 1994** : ainsi, **pour les départements**, la section d'investissement a-t-elle été artificiellement majorée du montant de ces remboursements, pour 3,8 milliards de francs en 1993, et surtout, **pour 7,9 milliards de francs en 1994**².

Les groupements dotés d'une fiscalité propre voient leurs **frais financiers** se réduire, très faiblement, de 1993 à 1994 (3,68 milliards de francs en 1994, 3,72 en 1993) ; mais le montant de leurs **remboursements** progresse fortement au cours de la même période de référence¹.

1. Ces chiffres restent peu significatifs, compte tenu de l'augmentation de l'effectif des groupements.

2. Ajoutons que la mesure de ce refinancement est opérée par déduction, du montant des emprunts nouveaux, des seuls remboursements anticipés ; ce qui néglige certains arbitrages. Il serait utile de pouvoir disposer d'un indicateur fournissant la durée moyenne des dettes, avec pondération (par les encours) et actualisation. Apparaîtrait sans doute un allongement de cette durée.

B. Évolution des ressources

La période la plus récente est marquée par la volonté, exprimée par l'État, confronté à la dure nécessité de réaliser des économies sur le budget général, de maîtriser l'évolution de ses concours, dotations, subventions, compensations. Et ce, dans un contexte de marasme économique, où seul le recours à la hausse des taux d'imposition peut permettre de maintenir le rythme d'augmentation des produits fiscaux. Ce qui n'a d'ailleurs pas été le cas.

1. Tensions sur les transferts reçus

De 1993 à 1995, le montant total des transferts reçus¹ n'a augmenté que de 4 %. Ce qui a ménagé un très faible gain par rapport à l'inflation, de 0,4 point. Et l'année 1995, prise isolément, a enregistré une perte sèche de pouvoir d'achat.

Les **transferts en fonctionnement** ont progressé, en deux exercices, de près de 5 %.

Pour le principal d'entre eux, versé par l'État – la dotation globale de fonctionnement (DGF) –, les années 1994-1995 ont été des années noires. L'indexation sur les seuls prix de détail n'a pas profité à toutes les collectivités : **les communes à la seule dotation forfaitaire y ont perdu.**

Les compensations fiscales ont été caractérisées par la réduction des attributions de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) : indexation – sur les recettes fiscales nettes de l'État – au jeu défavorable ; affectations, à d'autres fins, de tout ou partie du produit de cette indexation ; remise en cause, en 1995 (et au-delà), pour certaines collectivités au produit dynamique de taxe professionnelle, de l'intégralité du montant versé ; ajustement de cette dotation depuis 1996, au titre du « pacte de stabilité financière ». Incontestablement, même si les évolutions spontanées tendent à l'augmentation du poids des dégrèvements et des exonérations (sauf pour le foncier), **une ère de remise en cause des principes d'automaticité et d'intégralité de ces compensations est désormais ouverte**, au nom d'une subtile distinction entre « **concours passifs** » (compensations) et « **concours actifs** » (destinés à financer une politique ou une compétence).

Les compensations financières liées aux transferts de compétences ont évolué conformément à la réglementation ; les **régions** ont reçu, au titre de la formation professionnelle, un montant important, correspondant à la prise en charge des actions vis-à-vis des jeunes par celles-ci.

1. La notion de « **transferts reçus** » regroupe, majoritairement mais non exclusivement, les fonds en provenance de l'État.

Les transferts affectés à l'investissement ont augmenté de moins de 2 % de 1993 à 1995. Ils ont même régressé en 1995 par rapport à 1994, sous l'effet du tassement de l'équipement.

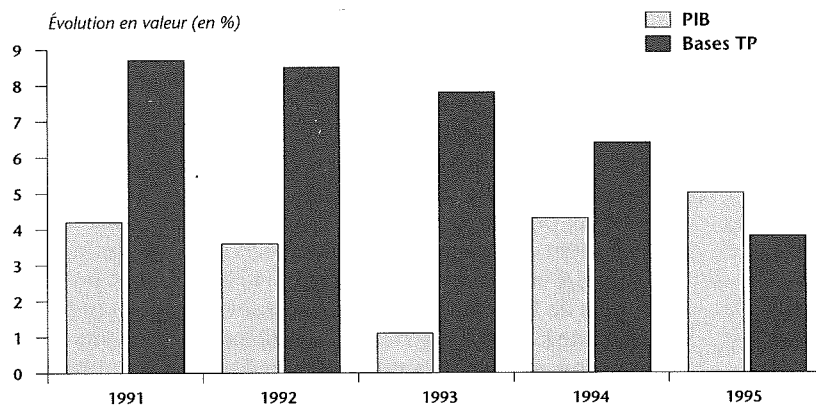
2. Pressions fiscales

a. Les quatre taxes directes

De 1993 à 1995, le produit des quatre taxes directes a augmenté de 12 %, atteignant plus de 250 milliards de francs. Mais la majeure partie de cette progression a été obtenue en 1994. **En effet, le résultat de 1995 a été influencé par le recul de l'activité économique constaté deux années auparavant, en 1993.**

Ainsi peut-on remarquer le net ralentissement du rythme de croissance des bases de la taxe professionnelle¹. Et il existerait une corrélation entre l'accroissement, en francs courants, des bases brutes de l'impôt et celui, en valeur, bien sûr décalé de deux ans, du produit intérieur brut marchand.

ÉVOLUTION COMPARÉE DES BASES DE LA TAXE PROFESSIONNELLE ET DU PIB



Source : INSEE, CLF.

1. Il y a eu déformation entre les éléments de ces bases, depuis le milieu des années quatre-vingt, traduisant les effets du mouvement de substitution du capital au travail : soit une réduction de la part relative constituée par les salaires, et une augmentation correspondante de la part relative constituée par les investissements (voir documents en Annexe 3). Le recours actuel à un double mécanisme fondé sur la valeur ajoutée (cotisation minimale et plafonnée) impose sans doute une prochaine réflexion sur la pérennité de ce dispositif.

Dans ces conditions, l'analyse des stratégies adoptées pour fixer les taux d'imposition revêt une réelle importance.

Les communes ont manifesté une très grande modération ; elles n'ont pas recherché, à ce prix, une substantielle croissance de leur produit, qui n'a ainsi jamais augmenté, depuis 1988, aussi peu. Et l'« effet-bases » a continué à l'emporter sur l'effet-taux, et ce, pour chacune des taxes, dans les traditionnelles proportions respectives, à savoir, grosso modo, $\frac{3}{4}$ – $\frac{1}{4}$. Nul doute que, comme en 1989, les perspectives de scrutin municipal **ont incité à cette modération**. Les **départements** ont également agi avec prudence. Tout au plus, de 1994 à 1995, l'effet-taux s'est-il substitué à l'effet-bases pour la taxe professionnelle. Mais, dans l'ensemble, près d'un département sur quatre a, purement et simplement, reconduit ses taux de 1994 ; en revanche, un département sur trois a choisi d'augmenter ses taux de plus de 4 %.

Les **régions** ont brutalement interrompu, en 1995, une séquence chronologique très favorable à la hausse de leur produit. Les taux, en progression de quelque 10 % en 1994, ne l'ont plus été, en 1995, que de 2 à 3,5 %.

b. Un exemple de fiscalité dynamique

Il semble intéressant, malgré son apparence anecdotique, d'évoquer le cas d'une **fiscalité communale particulièrement dynamique**, celle relevant des ordures ménagères (taxe et redevance, même s'il s'agit, dans les deux cas, de produits d'exploitation inscrits au compte 70).

Le montant cumulé de cette taxe et de cette redevance a plus que **doublé** depuis 1984 : partant de 6 milliards de francs, il atteint, en 1995, plus de 13 milliards de francs. Les dernières variations représentent une augmentation de 9,4 % en 1994 par rapport à 1993 et de 6,9 % en 1995 par rapport à 1994. Ce sont les communes de plus de 10 000 habitants qui se trouvent, ici, en première ligne.

D'une façon plus générale, **la croissance des coûts liés à l'exploitation des services publics de proximité provoque des hausses tarifaires** : le prix de l'eau progresse plus rapidement que l'inflation, celui des déplacements urbains, plus rapidement que celui du carburant. Et il y a lieu de s'inquiéter d'évolutions comparables dans des domaines aussi divers que celui des crèches ou des écoles de musique¹.

c. Départements et régions : la fiscalité indirecte

La fiscalité indirecte est assise sur les mutations immobilières et sur le parc automobile.

Le produit des droits sur les mutations immobilières diminue en 1995 par rapport à 1994 (de 1 % pour les départements, mais de 11,5 % pour les régions).

1. Voir document en Annexe 2.

Celui sur le parc automobile diminue aussi, en 1995, pour les régions (- 1,1 %, cartes grises) ; il progresse, en 1994 comme en 1995, pour les départements (respectivement + 2,0 % et + 3,2 %, vignettes). Ce sont donc les régions qui se trouvent le plus affectées par l'évolution des marchés.

ÉVOLUTION DE LA FISCALITÉ INDIRECTE (RÉGIONS ET DÉPARTEMENTS)
(en milliards de francs courants)

	1993	1994	1995
Droits de mutation	21,1	24,0	23,3
Départements	17,0	19,1	19,0
Régions	4,1	4,9	4,3
Fiscalité sur l'automobile	16,9	17,9	18,2
Départements	10,6	10,8	11,2
Régions	6,3	7,1	7,0
TOTAL	38,0	41,9	41,5

3. Inflexions sur l'endettement

L'évolution des flux annuels d'emprunt traduit, après la progression constatée en 1994, une nette diminution en 1995. Le recul est surtout sensible pour les communes de moins de 10 000 habitants et pour les départements.

ÉVOLUTION DES FLUX ANNUELS D'EMPRUNT
(en milliards de francs courants)

	1993 comptes	1994 comptes	1995 résultats provisaires	1996 budgets
Régions	10,3	10,3	8,1	8,3
Départements	27,5	32,2	23,8	23,8
Communes	43,7	56,1	39,4	-
Plus de 10 000 habitants	28,2	34,7	27,2	-
Moins de 10 000 habitants	15,5	21,4	12,2	-
TOTAL	81,5	98,6	71,3	-

Pour les groupements dotés d'une fiscalité propre, le flux a été de 5,1 milliards de francs en 1993 et de 7,0 en 1994.

Le nouveau modèle de financement des investissements, avec un moindre recours à l'emprunt, dans une proportion très importante, apparu à partir des années 1985-1986, persiste donc. Ce n'est d'ailleurs pas surprenant, dans la mesure où, depuis cette période, le taux d'intérêt réel excède le taux de rendement de l'investisse-

ment ; cet « **effet de levier** » traduisant, pour chaque emprunt, un appauvrissement de la collectivité.

L'existence d'une trésorerie abondante (le montant des fonds au Trésor a augmenté en 1994, passant de 63 milliards de francs en janvier à 71 en novembre) a permis, en 1995, ce repli de l'emprunt. Mais cette trésorerie dépend surtout des petites collectivités.

Degré d'aisance

Les trois tableaux reproduits ci-après fournissent l'évolution :

- **de l'épargne de gestion** : différence entre recettes de fonctionnement et dépenses – hors intérêts de la dette – de fonctionnement ;
- **de l'épargne brute** : différence entre l'épargne de gestion et les intérêts de la dette ;
- **de l'épargne nette** : différence entre l'épargne brute et les remboursements en capital de la dette.

L'épargne de gestion, après un progrès de 4,7 % en 1994 par rapport à 1993, diminue en 1995. Les régions enregistrent, ici aussi, la réduction la plus importante.

ÉPARGNE DE GESTION
(en milliards de francs courants, arrondis)

	1993 <i>comptes</i>	1994 <i>comptes</i>	1995 <i>résultats provisoires</i>	1996 <i>budgets</i>
Régions	24,1	27,6	26,7	27,9
Départements	40,3	41,8	43,6	45,6
Communes	73,7	75,2	74,0	–
<i>Plus de 10 000 habitants</i>	39,4	39,9	39,2	–
<i>Moins de 10 000 habitants</i>	34,3	35,3	34,8	–
TOTAL	138,1	144,6	144,3	–

Pour les groupements dotés d'une fiscalité propre, l'épargne de gestion progresse de 12,3 % de 1993 à 1994, atteignant 10,4 milliards de francs¹.

L'épargne brute a augmenté, en 1994, de 8,3 %, puis, en 1995, de seulement 1,7 %. Le taux d'épargne brute demeure ainsi supérieur à 18 %. Le résultat des régions est pourtant en diminution de 1994 à 1995.

1. D'une année à l'autre, le périmètre n'est plus identique... (469 groupements en 1993 ; 865 en 1994).

ÉPARGNE BRUTE
(en milliards de francs courants, arrondis)

	1993 <i>comptes</i>	1994 <i>comptes</i>	1995 <i>résultats provisoires</i>	1996 <i>budgets</i>
Régions	20,4	24,0	23,0	24,1
Départements	30,6	32,2	34,2	35,5
Communes	42,8	45,4	46,1	—
<i>Plus de 10 000 habitants</i>	20,9	22,4	22,9	—
<i>Moins de 10 000 habitants</i>	21,9	23,0	23,2	—
TOTAL	93,8	101,6	103,3	—

Pour les groupements dotés d'une fiscalité propre, l'épargne brute progresse de 21,3 % de 1993 à 1994, atteignant 6,75 milliards de francs.

L'épargne nette, c'est-à-dire l'instrument de mesure de la capacité financière, subit, en 1994, une très sensible érosion, due à la situation des communes de plus de 10 000 habitants et des départements ; elle se redresse en 1995.

ÉPARGNE NETTE
(en milliards de francs courants, arrondis)

	1993 <i>comptes</i>	1994 <i>comptes</i>	1995 <i>résultats provisoires</i>	1996 <i>budgets</i>
Régions	15,9	17,5	17,3	18,8
Départements	16,8	11,3	16,1	16,1
Communes	10,8	2,6	10,8	—
<i>Plus de 10 000 habitants</i>	1,3	-5,1	0,4	—
<i>Moins de 10 000 habitants</i>	9,5	7,7	10,4	—
TOTAL	43,5	31,4	44,2	—

Pour les groupements dotés d'une fiscalité propre, l'épargne nette progresse de 6,1 % de 1993 à 1994, atteignant 2,1 milliards de francs. Notons qu'il n'est pas impossible que des mouvements compensés puissent se produire entre collectivités, dans la mesure où les subventions d'équipement aux communes, versées par les départements, peuvent être gagées sur leur épargne propre. Une telle péréquation expliquerait la situation contrastée des petites communes (bénéficiaires des subventions des départements) et des grandes villes.

Perspective pour 1996 et pour 1997

L'exercice 1995 a été caractérisé par la bonne adaptation, par les collectivités, de leur gestion financière aux conditions nées de la contrainte budgétaire de l'État. L'augmentation des dépenses de fonctionnement (hors frais financiers) n'a pas excédé 5 % ; et ce, au moment où les concours n'évoluaient pratiquement pas ; le produit des quatre taxes directes ne progressent pas au-delà de 4 %. **L'investissement** a donc joué le rôle d'une variable d'ajustement (baisse d'un peu plus de 5 %).

Mais les grands équilibres n'ont pas été sérieusement perturbés. Le taux d'endettement (annuité sur recettes de fonctionnement) a été stabilisé ; il est même **orienté à la baisse**.

Le taux d'épargne brute (épargne brute sur recettes de fonctionnement) ne connaît pas de dégradation significative, sauf, peut-être, pour les régions, mais alors à un haut niveau.

En 1996, le montant des recettes de fonctionnement devrait augmenter sous l'influence d'un retour à une indexation de la DGF intégrant une partie de la croissance économique. Toutefois, un ralentissement de celle-ci, en 1996, imposerait sans doute, en 1998, une régularisation négative. Par ailleurs, pour chacune des années 1996, 1997 et 1998, l'enveloppe dite « normée », au terme du « **pacte de stabilité** », ne connaîtra aucune variation supérieure à celle des prix de détail : il s'ensuit que des déductions importantes ne manqueront pas d'être encore réalisées sur les attributions de compensation de la taxe professionnelle (DCTP). Notons que nous nous trouvons, ici, dans une parfaite logique de « vases communicants » : une forte croissance entraînera une hausse de la DGF et une baisse de la DCTP ; une moindre croissance provoquera une moindre hausse de la DGF et une moindre baisse de la DCTP ; ce qui peut aller, en 1997, après apurement des opérations en cours sur la dotation globale d'équipement (DGE), et donc extinction des crédits inscrits à cet effet, jusqu'à un redémarrage de la DCTP.

La fiscalité directe dégagerait des marges de manœuvre : son dynamisme dépendant, directement, du degré de reprise de l'activité économique.

En revanche, les impôts indirects devraient stagner en 1996, la diminution des taux des droits de mutation produisant son plein effet ; le mouvement devant être amplifié par le plafonnement, à 50 %, du taux maximal sur les immeubles à usage d'habitation, à compter du 1^{er} juin 1996 (*article 11 de la loi de finances rectificative pour 1995, du 4 août 1995*).

Au total, on peut miser sur une reconstitution de l'épargne nette sous l'effet **d'une réduction des frais financiers** – si la tendance à la baisse des taux se poursuit –, **d'une moindre progression des frais de personnel** – si le niveau des cotisations à la CNRACL demeure étale – **et de la croissance des recettes fiscales**. On entre-

rait alors dans une phase haute du cycle d'investissement, sans alourdir un endettement aujourd'hui supportable.

Encore faudra-t-il trouver, sur ses propres moyens, compte tenu de l'érosion des contributions en provenance de l'État, des ressources de substitution propres à :

- pallier les effets de la réduction, en 1997 par rapport à 1996, du taux de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (15,360 % au lieu de 15,682 % dans le régime général ; 16,176 % au lieu de 17,081 % dans le régime des communautés de communes et de villes) ;

- remédier à la suppression, pour les communes les plus peuplées, de la dotation globale d'équipement.

On sait pourtant que :

- une directive européenne pour l'assainissement prescrit de traiter les eaux usées, dans les villes, au plus tard en 2005 ;

- les équipements, dans le domaine des déchets ménagers, doivent être modernisés et démultipliés ;

- les transports publics urbains ont vocation à être mieux adaptés aux conditions de circulation.

Cet effort ne pourra pas être entrepris si les **frais de personnel** continuent, à effectifs constants, comme cela est actuellement le cas, à augmenter selon une pente annuelle à un rythme deux fois supérieur à celui de la hausse des prix.

Dans le cas contraire, nul doute que les élus se trouveront confrontés à de douloureux arbitrages.

On terminera en signalant **la contribution des collectivités locales au respect des critères du traité de Maastricht pour le passage à la monnaie unique**. Leur besoin de financement ne représente que 0,2 point de produit intérieur brut ; il diminue régulièrement depuis 1992. Leur stock de dettes, sensiblement inférieur à 8 % du produit intérieur brut, ne présente aucune évolution d'ordre alarmant.

Tableaux annexes

ÉVOLUTION DES DÉPENSES (en milliards de francs courants, arrondis)

	1993 comptes	1994 comptes	1995 résultats provisoires	Variation 1995/1993
Régions	62,6	67,9	69,5	+ 11,0
Départements	207,4	221,7	222,1	+ 7,1
Communes	413,9	433,5	429,0	+ 3,6
Plus de 10 000 habitants	253,6	266,7	260,0	+ 2,5
Moins de 10 000 habitants	160,3	166,8	169,0	+ 5,4
TOTAL	683,9	723,1	720,6	+ 5,4

(GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE) (en milliards de francs courants, arrondis)

1993	1994	Variation 1994/1993
38,9	44,9	+ 15,4

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (HORS DETTE) (en milliards de francs courants, arrondis)

	1993 comptes	1994 comptes	1995 résultats provisoires	Variation 1995/1993
Régions	18,7	20,7	24,0	+ 28,3
Départements	121,0	128,0	131,9	+ 9,0
Communes	242,4	254,1	265,7	+ 9,6
Plus de 10 000 habitants	158,7	165,5	172,8	+ 8,9
Moins de 10 000 habitants	83,7	88,6	92,9	+ 11,0
TOTAL	382,1	402,8	421,6	+ 10,3

(GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE) (en milliards de francs courants, arrondis)

1993	1994	Variation 1994/1993
18,6	21,6	+ 16,1

FRAIS DE PERSONNEL
(en milliards de francs courants, arrondis)

	1993 comptes	1994 comptes	1995 résultats provisoires	Variation 1995/1993
Régions	1,4	1,5	1,7	+ 21,4
Départements	18,7	19,5	21,4	+ 14,4
Communes	116,2	120,2	129,2	+ 11,2
Plus de 10 000 habitants	81,1	83,3	89,5	+ 10,4
Moins de 10 000 habitants	35,1	36,9	39,7	+ 13,1
TOTAL	136,3	141,2	152,3	+ 11,7

(GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE)
(en milliards de francs courants, arrondis)

1993	1994	Variation 1994/1993
5,8	6,4	+ 10,3

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT
(en milliards de francs courants, arrondis)

	1993 comptes	1994 comptes	1995 résultats provisoires	Variation 1995/1993
Régions	15,3	16,1	14,5	- 5,2
Départements	34,4	33,7	33,6	- 2,3
Communes	92,0	91,6	85,8	- 6,7
Plus de 10 000 habitants	45,2	45,2	40,2	- 11,1
Moins de 10 000 habitants	46,8	46,4	45,6	- 2,6
TOTAL	141,7	141,4	133,9	- 5,5

(GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE)
(en milliards de francs courants, arrondis)

1993	1994	Variation 1994/1993
8,4	10,2	+ 21,4

TRANSFERTS REÇUS
(en milliards de francs courants, arrondis)

	1993 comptes	1994 comptes	1995 résultats provisoires	Variation 1995/1993
FONCTIONNEMENT				
Régions	10,5	11,5	13,2	+ 25,7
Départements	50,9	52,8	54,5	+ 7,1
Communes	98,2	98,7	99,5	+ 1,3
<i>Plus de 10 000 habitants</i>	58,8	59,1	59,6	+ 1,4
<i>Moins de 10 000 habitants</i>	39,4	39,6	39,9	+ 1,3
Sous-total (1)	159,6	163,0	167,2	+ 4,8
INVESTISSEMENT				
Régions	8,5	7,5	7,6	- 10,6
Départements	14,4	15,6	14,9	+ 3,5
Communes	35,4	38,5	36,9	+ 4,2
<i>Plus de 10 000 habitants</i>	16,0	18,3	16,9	+ 5,6
<i>Moins de 10 000 habitants</i>	19,4	20,2	20,0	+ 3,1
Sous-total (2)	58,3	61,6	59,4	+ 1,9
TOTAL (1 + 2)	217,9	224,6	226,6	+ 4,0

(GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE)
(en milliards de francs courants, arrondis)

	1993	1994	Variation 1994/1993
	6,1	6,7	+ 9,8

IMPÔTS DIRECTS (QUATRE TAXES)
(en milliards de francs courants, arrondis)

	1993 <i>comptes</i>	1994 <i>comptes</i>	1995 <i>résultats provisoires</i>	Variation 1995/1993
Régions	17,4	20,3	21,7	+ 24,7
Départements	66,8	71,9	75,7	+ 13,3
Communes	139,6	149,1	153,3	+ 9,8
<i>Plus de 10 000 habitants</i>	90,5	94,4	97,0	+ 7,2
<i>Moins de 10 000 habitants</i>	49,1	54,7	56,3	+ 14,7
TOTAL	223,8	241,3	250,7	+ 12,07

(GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE)
(en milliards de francs courants, arrondis)

1993	1994	Variation 1994/1993
18,5	21,8	+ 11,8

STRUCTURE DE L'ANNUITÉ
(en milliards de francs courants, arrondis)

	1993	1994	1995
Régions			
<i>Intérêts</i>	3,7	3,6	3,7
<i>Capital</i>	4,4	6,5	5,7
Départements			
<i>Intérêts</i>	9,7	9,6	9,4
<i>Capital</i>	13,7	20,9	18,2
Communes			
<i>Intérêts</i>	30,9	29,7	27,9
<i>Capital</i>	32,0	42,8	35,3
TOTAL			
<i>Intérêts</i>	44,3	42,9	41,0
<i>Capital</i>	50,1	70,2	59,2

(GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE)
(en milliards de francs courants, arrondis)

	1993	1994	Variation 1994/1993
<i>Intérêts</i>	3,7	3,7	-
<i>Capital</i>	3,6	4,6	+ 27,8
TOTAL	7,3	8,3	+ 13,7

ANNEXES

ANNEXE 1

CNRACL : perspectives à long terme du régime des retraites des agents des collectivités locales

Horizon 2015

Extrait du rapport du groupe de travail du Commissariat général du Plan, présidé par M. Raoul BRIET, 1995

1. Cadre général de la projection

La projection de la CNRACL, réalisée à l'aide d'un modèle, s'effectue, jusqu'à l'horizon 2045, au travers de variables sociodémographiques et de politique sociale (taux de cotisation, taux de remplacement) pour différentes modalités d'évolution de paramètres endogènes (vieillessement, politique de recrutement...) et exogènes (contexte économique...).

La problématique centrale de cette projection à long terme est de mesurer les conséquences inhérentes à l'augmentation quasi exponentielle des prestations à la charge des actifs et, donc, au transfert de revenus toujours plus important susceptible de se produire entre les générations.

Cet exercice permet de déterminer 3 indicateurs essentiels au devenir des régimes :

- l'évolution du rapport démographique ;
- le niveau de transferts, exprimé sous forme de taux contributif, dans le cadre d'un respect parfait du principe de répartition à partir d'une relation d'équilibre des recettes et des dépenses du régime pour chaque situation retenue ;

$$(T_c - C - \gamma = b \cdot R)$$

où T_c est le taux de cotisation

C l'effectif de cotisants,

γ le traitement brut moyen d'activité perçu par les cotisants,

b la pension moyenne reçue par les retraités,

R l'effectif des retraités ;

- l'ampleur du déficit de cotisation, en fixant à son niveau actuel le **taux de cotisation apparent**.

Les résultats présentés pour la CNRACL sont arrêtés à l'horizon 2015 conformément à la demande formulée par le Commissariat général du Plan.

Le postulat initial de projection sur une branche socioprofessionnelle importante constitue certainement une des faiblesses de l'exercice. Il rend difficile l'utilisation d'indicateurs établis sur la base de recensements ou d'enquêtes spécifiques réalisés au niveau national.

Il conduit à éliminer toutes les incertitudes sur la pérennité des régimes spéciaux créés pour des populations particulières dont l'évolution n'est pas toujours en relation avec les contraintes économiques. Par ailleurs, en raison du grand nombre de décisions, l'avenir du secteur local ne peut s'appuyer, comme pour certains régimes spéciaux, sur des données issues de la gestion prévisionnelle des ressources humaines.

En revanche, la projection réalisée sur un régime permet de retenir un certain nombre de particularismes, durées d'activité, droits à pension, avantages annexes, modalités de calcul et de revalorisation des pensions...

2. Les hypothèses du contexte général

2.1. Les hypothèses macro-économiques

La direction de la prévision au ministère des Finances et l'INSEE ont établi, pour les besoins de l'exercice, un ensemble de scénarios relatifs aux hypothèses macro-économiques qui sous-tendent cette prospective. Pour ces projections par régime, 6 scénarios sont à retenir :

- scénario macro-économique n° 1 + revalorisation sur les prix ;
 - scénario macro-économique n° 2 + revalorisation sur les prix ;
 - scénario macro-économique n° 3 + revalorisation sur les prix ;
 - scénario macro-économique n° 2 *bis* + revalorisation sur les prix ;
 - scénario macro-économique n° 3 *bis* + revalorisation sur les prix ;
 - scénario macro-économique n° 1 + revalorisation sur les prix ;
- + participation aux fruits de la croissance (soit 0,5 % d'augmentation entre 1995-2000, 0,75 % entre 2000-2005, 1,0 % entre 2005-2015).

2.2. Les hypothèses démographiques nationales

A la suite du recensement général de la population française de 1990, les projections démographiques de l'INSEE ont été actualisées en fonction de l'évolution constatée des différents phénomènes démographiques. Elles portent sur la période 1990-2050 et montrent que le vieillissement de la population est inéluctable.

Pour la CNRACL comme pour les autres régimes participant à ces projections, la loi perspective de mortalité déterminée par l'INSEE a été retenue.

3. Le contexte spécifique à la CNRACL

3.1. Les mesures d'ordre général applicables à la fonction publique

Les traitements des fonctionnaires locaux ainsi que les prestations servies par le régime sont calculés par référence à un traitement brut indiciaire qui évolue en fonction de la valeur du point d'indice fonction publique et des mesures générales prises en ce qui concerne le traitement des fonctionnaires.

Soumises à un statut qui assure leur évolution de carrière, ces populations exposent un glissement vieillesse technicité (GVT) dont l'effet est amplifié depuis trois ans par l'application du protocole arrêté le 1^{er} février 1990 (dits accords Durafour). Cette rénovation de la grille des classifications et des rémunérations des trois fonctions publiques fait l'objet d'un plan, réalisable en sept ans à compter du 1^{er} août 1990, qui comporte des mesures statutaires et indiciaires visant entre autres à requalifier certains emplois de catégories C et D et à restructurer les filières administratives et ouvrières. Elle prend également en compte les qualifications spécifiques acquises suite à une formation de niveau Bac + 2 et propose de rémunérer des responsabilités ou des technicités particulières. Les accords Durafour ont actuellement une incidence non négligeable sur l'évolution qualitative des effectifs.

3.2. L'évolution spécifique du secteur local

L'exercice de projection à l'horizon 2040 réalisé en 1992 avait tenté de tenir compte de la progression différentielle des effectifs cotisants hospitaliers et territoriaux constatée depuis quelques années. Il apparaît évident que le même souci doit animer la définition des scénarios d'évolution des différents types de population inclus dans le régime.

3.2.1. L'évolution de l'effectif hospitalier

Le développement du secteur public hospitalier est trop récent et a connu des périodes d'évolution trop contrastées pour permettre de simples projections de tendances. En effet, la période actuelle est en très forte rupture par rapport au passé et conduit donc à utiliser avec prudence les tendances observées.

L'évolution du secteur hospitalier doit être envisagée dans le cadre d'un jeu de forces parfois antagonistes. Ainsi, à la volonté de rationaliser la gestion, de maîtriser les dépenses, s'opposent les besoins croissants en matière de soins de qualité et souvent plus spécialisés. Cette situation conduit à constater, au sein des populations gérées, des transferts visant à un renforcement en personnel hautement qualifié au détriment d'emplois ne nécessitant aucune qualification.

Les conclusions de différentes commissions sur le devenir du système de sécurité sociale français et le large consensus sur la volonté de pérennité du régime laissent à penser que les règles de fonctionnement de la protection sociale pourraient ne pas connaître de modifications radicales, tout au moins en ce qui concerne la place et le poids de l'hospitalisation publique.

L'analyse de l'environnement général et des paramètres qui exercent plus ou moins directement une influence sur l'évolution de ce secteur d'activité est donc nécessaire pour tenter d'arrêter une tendance pour le futur. La planification voulue par les pouvoirs publics se manifeste, au niveau tant externe qu'interne, par la restructuration du paysage hospitalier qu'elle organise.

Les premiers paramètres favorables à un développement du secteur hospitalier sont tout d'abord exogènes. On peut noter l'accroissement prévisible de la demande de santé dans le futur, lié à l'augmentation de la population âgée, les effets de la transformation de la structure familiale et de l'augmentation de la durée moyenne de vie, qui entraîneront un besoin en structures d'accueil de personnes âgées dépendantes, la croissance de la consommation médicale totale (soins hospitaliers, soins ambulatoires, transport de malades, médicaments, prothèses, médecine préventive).

Par contre, après un essor sans précédent au cours de la décennie 1970, les hôpitaux devraient désormais centrer leurs restructurations autour des plateaux techniques hautement performants. Le développement d'alternatives à l'hospitalisation (et de la chirurgie ambulatoire en particulier) permettant la prise en charge des malades en dehors de l'établissement hospitalier ou hors hospitalisation lourde, la reconversion de certaines structures vers l'hébergement de personnes âgées, constituent autant d'orientations qui influenceront sur le devenir des personnels.

D'autres facteurs exogènes et endogènes plaident pour une hypothèse de réduction, ou au moins de stagnation, des effectifs, comme les mesures de régulation prises depuis 1975 (maîtrise des capacités d'offre, actions sur les prix), le processus de restructuration engagé par la réforme hospitalière de 1991, le transfert de fait des interventions « rentables » vers le secteur libéral, un développement des structures d'accueil dans les quartiers (foyers-logements) ou en milieu rural incombant plutôt aux collectivités territoriales, la croissance de la masse salariale du corps soignant, le mouvement de recours à la sous-traitance pour certaines fonctions.

La structure professionnelle de la population hospitalière devrait connaître une évolution différentielle des catégories la composant. Qu'elle soit plus ou moins importante, la progression des effectifs sera principalement due au secteur soignant. Les recherches d'équilibre se feront au détriment des effectifs administratif et ouvrier. Les hôpitaux rechercheront une diminution des charges par des gains de productivité internes ou par l'appel à des sociétés de sous-traitance pour gérer certaines tâches de maintenance de matériel ou d'entretien.

Ces évolutions, tant internes qu'externes, exercent une telle pression que l'effectif soignant devrait connaître une progression qui n'excédera que difficilement les besoins de renouvellement globaux de l'hôpital à partir de l'an 2000. S'agissant de la masse salariale induite par cette population, elle devrait connaître des évolutions plus favorables en raison des transformations qualitatives dues au renforcement des compétences.

3.2.2. L'évolution de l'effectif territorial

Les paramètres, fort nombreux, qui permettraient d'estimer l'évolution de cet effectif ne relèvent pas d'une instance unique comme pour le secteur public hospitalier. De plus, la population cotisante territoriale, dont le rythme d'accroissement est plus élevé que celui du personnel cotisant hospitalier, connaît une croissance en rupture avec la décennie 1975-1985.

Toutefois, un certain nombre de paramètres devrait permettre de sérier les évolutions possibles. Au nombre des facteurs favorisant un développement des collectivités, l'intercommunalité pourrait amener la création de services ou de postes qui ne pouvaient exister dans le cadre d'une seule petite commune.

Au niveau régional et départemental, une redéfinition des compétences dans différents domaines, et notamment dans celui du scolaire, pourrait intervenir, tout comme une redéfinition de l'action sociale. Dans ce domaine, l'antagonisme entre l'État, qui réglemente, et les départements et communes, à qui incombent la charge et le fonctionnement des services, se manifeste de plus en plus fort.

La privatisation de services (assainissement, transports en commun...) précède souvent une nécessité de rénovation qui dépasse les capacités financières des collectivités. Le cas échéant, ces décisions peuvent redonner aux collectivités locales les marges de manœuvre qui leur font de plus en plus défaut, et qui pourraient favoriser des redéploiements.

Au-delà des difficultés financières, parfois graves, rencontrées par quelques communes, un contrôle renforcé de la gestion se met progressivement en place, qui orientera des choix de plus en plus rationnels. Cette pratique, qui apparaît incontournable en raison du niveau atteint dorénavant par la pression fiscale locale, aura pour conséquence une dégradation du rôle social que remplissaient encore les communes en matière d'emploi.

L'une des conséquences de cette situation pourrait être l'élimination progressive des doublons, auxquels conduit encore la superposition de certaines structures de coopération intercommunale (CU district...), et de la surfiscalisation qui souvent en découle. Cette optimisation des structures aura nécessairement un effet sur les effectifs, tout comme la réorganisation, qui s'avère nécessaire, des syndicats de communes.

L'accroissement du déficit budgétaire devrait avoir pour corollaire une stagnation, voire une réduction, des dotations de l'État. Si les besoins de développement et de maintenance peuvent, en matière d'investissements, être satisfaits par le recours, plus modéré que jusqu'à présent, à l'emprunt, l'accroissement inéluctable des dépenses de fonctionnement, et notamment des charges de personnel, ne pourra être financé que par un relèvement des prélèvements. On mesure donc la fragilité d'un dispositif qui doit en permanence assurer un équilibre entre le souhaitable (besoins « exprimés » ou supposés des populations) et le possible, dont les limites sont définies par l'acceptation de la pression fiscale.

Actuellement, la plupart des facteurs laissent à penser que les collectivités devraient connaître, au mieux, une stagnation du personnel. L'hypothèse la plus vraisemblable, qui est marquée par une accentuation de la rentabilité des entreprises territoriales et une recherche de rationalité des moyens, se traduit donc par un renouvellement des personnels, sans développement, à partir de l'an 2000.

4. Les projections démographiques

En fonction des éléments énoncés dans la partie précédente, le choix d'une hypothèse de croissance zéro a été retenu. La forte incertitude sur le futur ainsi que la multiplicité des scénarios macro-économiques ont justifié, en effet, un tel choix.

Entre 1994 et 2015, sous l'hypothèse de stagnation à long terme de l'effectif des cotisants, leur nombre progresse de 3 % entre 1994 et 2000 (de 1,51 à 1,56 million) puis se stabilise sur le reste de la période de projection.

La très légère diminution de l'effectif territorial résulte de la sortie de la population cotisante des personnels des offices publics d'aménagement et de construction.

TABLEAU 1
ÉVOLUTION DES COTISANTS DE LA CNRACL ENTRE 1994 ET 2015

Cotisants	1994	2000	2005	2010	2015
Hospitaliers					
<i>Sexe masculin</i>	143 824	147 500	147 500	147 500	147 500
<i>Sexe féminin</i>	553 233	567 200	567 200	567 200	567 200
Total	697 057	714 700	714 700	714 700	714 700
Territoriaux					
<i>Sexe masculin</i>	391 410	405 100	404 900	404 700	404 600
<i>Sexe féminin</i>	426 026	441 000	440 800	440 600	440 500
Total	817 436	846 100	845 700	845 300	845 100
Total cotisants					
<i>Sexe masculin</i>	535 234	552 600	552 400	552 200	552 100
<i>Sexe féminin</i>	979 259	1 008 200	1 008 000	1 007 800	1 007 700
Total	1 514 493	1 560 800	1 560 400	1 560 000	1 559 800

Dans le même temps, la population retraitée augmente de 168 % sur la période, le nombre de pensionnés doublant en 2007 par rapport à 1994 pour atteindre 1,3 million en 2015.

L'analyse par nature de droit montre encore plus le poids que cette montée en charge occasionnera sur le plan financier. Ainsi, le nombre de pensionnés de droit direct s'accroîtra de 770 000 individus pour s'établir à 1,2 million en 2015, soit une progression de 201 %. Ils représenteront alors 89 % de la population retraitée, contre 80 % en 1994.

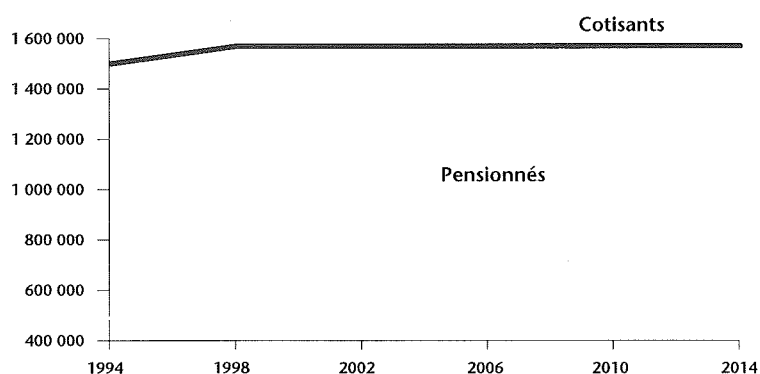
La progression des droits dérivés (+ 40 %) est plus modérée, ce qui s'explique aisément par leur nature. En outre, le développement de l'activité féminine, notable dans le régime, pèse pour l'essentiel sur les droits propres.

Les retraitées de sexe féminin accentuent leur part dans la population totale, de 69 % en 1994, leur proportion s'établit à 74 % en 2015.

TABLEAU 2
ÉVOLUTION DES PENSIONNÉS DE LA CNRACL ENTRE 1994 ET 2015

Personnes	1994	2000	2005	2010	2015
Hospitaliers					
<i>Sexe masculin – droits directs</i>	38 505	46 100	58 600	71 600	85 700
<i>Sexe féminin – droits directs</i>	151 804	215 800	305 600	386 000	470 900
Total	190 309	261 900	364 200	457 600	556 600
<i>Sexe masculin – droits dérivés</i>	4 092	4 100	4 200	4 400	4 600
<i>Sexe féminin – droits dérivés</i>	21 009	30 900	40 300	49 700	58 600
Total	25 101	35 000	44 500	54 100	63 200
Territoriaux					
<i>Sexe masculin – droits directs</i>	102 983	132 400	168 100	201 200	234 800
<i>Sexe féminin – droits directs</i>	92 526	161 100	244 100	306 500	368 400
Total	195 509	293 500	412 200	507 700	603 200
<i>Sexe masculin – droits dérivés</i>	3 429	5 900	7 800	9 400	10 900
<i>Sexe féminin – droits dérivés</i>	70 679	65 800	64 000	63 800	64 600
Total	74 108	71 700	71 800	73 200	75 500
Total pensionnés					
<i>Sexe masculin – droits directs</i>	141 488	178 500	226 700	272 800	320 500
<i>Sexe féminin – droits directs</i>	244 330	376 900	549 700	692 500	839 300
Total droits directs	385 818	555 400	776 400	965 300	1 159 800
<i>Sexe masculin – droits dérivés</i>	7 521	10 000	12 000	13 800	15 500
<i>Sexe féminin – droits dérivés</i>	91 688	96 700	104 300	113 500	123 200
Total droits dérivés	99 209	106 700	116 300	127 300	138 700
<i>Sexe masculin</i>	149 009	188 500	238 700	286 600	336 000
<i>Sexe féminin</i>	336 018	473 600	654 000	806 000	962 500
TOTAL GÉNÉRAL	485 027	662 100	892 700	1 092 600	1 298 500

GRAPHIQUE 1
ÉVOLUTION DES COTISANTS ET PENSIONNÉS DE LA CNRACL ENTRE 1994 ET 2015



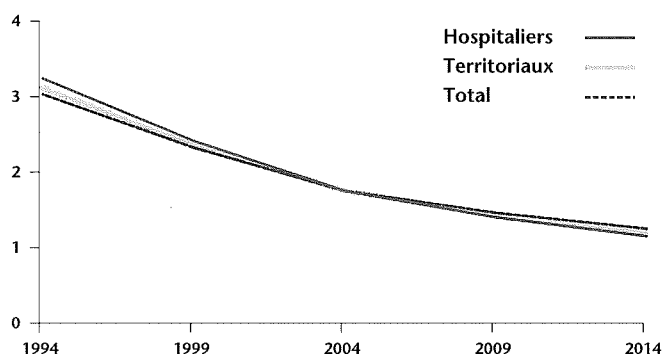
En ce qui concerne le rapport démographique brut¹ de cet ensemble, il accuserait une baisse de 62 %, passant de 3,1 cotisants pour un retraité à 1,2, tandis que le rapport démographique pondéré¹ passerait de 3,5 à 1,3, soit une diminution de 24 %.

Le rapport démographique du secteur hospitalier, qui est plus favorable en 1994 que celui du secteur territorial, deviendrait identique en 2005 pour ensuite lui être inférieur. En 2015, le rapport démographique territorial serait égal à 1,3 cotisant pour un pensionné et le rapport hospitalier à 1,2 cotisant pour 1 pensionné.

TABLEAU 3
ÉVOLUTION DU RAPPORT DÉMOGRAPHIQUE DE LA CNRACL ENTRE 1994 ET 2015

Rapport démographique	1994	2000	2005	2010	2015
Hospitaliers					
Mesure brute	3,24	2,41	1,75	1,40	1,15
Mesure pondérée	3,44	2,56	1,85	1,47	1,22
Territoriaux					
Mesure brute	3,03	2,32	1,75	1,46	1,25
Mesure pondérée	3,51	2,57	1,89	1,55	1,32
TOTAL					
Mesure brute	3,12	2,36	1,75	1,43	1,20
Mesure pondérée	3,48	2,56	1,87	1,52	1,27

GRAPHIQUE 2
ÉVOLUTION DU RAPPORT DÉMOGRAPHIQUE DE LA CNRACL ENTRE 1994 ET 2015



1. Rapport démographique : mesure de la démographie du régime.
Brut : mesure statistique (effectif cotisant/effectif pensionné).
Pondéré : mesure « financière théorique » (effectif cotisant/effectif pensionné pondéré [droits directs 100 % + droits dérivés 50 %]).

5. La projection des charges (prestations) en francs courants

5.1. Le scénario central d'évolution modérée des salaires

S'agissant de la masse des prestations, la progression des charges ressort à 249 % (pour une progression de 168 % du nombre de bénéficiaires) sur la période de projection. Calculé en rythme annuel, l'accroissement serait, dans le cadre de cette hypothèse, de 6,1 %. **La pension moyenne** progresserait de 31 % en 21 ans, en raison notamment de l'arrivée à la retraite de générations ayant acquis des droits plus élevés. Ainsi la progression de la pension moyenne en rythme annuel est de 1,3 %.

Dans le même temps, **la masse des cotisations versées** par les agents des collectivités s'accroîtrait de 48 %.

Le taux apparent de cotisation assurant l'équilibre financier du régime de la CNRACL s'établirait à 52 % en 2015.

5.2. Le scénario d'évolution modérée des salaires et de stabilisation du chômage

S'agissant de la masse des prestations, la progression des charges ressort à 270 % (pour une progression de 168 % du nombre de bénéficiaires) sur la période de projection. Calculé en rythme annuel, l'accroissement serait, dans le cadre de cette hypothèse, de 6,4 %. **La pension moyenne** progresserait de 38 % en 21 ans, en raison notamment de l'arrivée à la retraite de générations ayant acquis des droits plus élevés. Ainsi la progression de la pension moyenne en rythme annuel est de 1,6 %.

Dans le même temps, **la masse des cotisations versées** par les agents des collectivités s'accroîtrait de 59 %.

Le taux apparent de cotisation assurant l'équilibre financier du régime de la CNRACL s'établirait à 51 % en 2015.

5.3. Le scénario d'évolution contrastée des salaires et de résorption du chômage

S'agissant de la masse des prestations, la progression des charges ressort à 242 % (pour une progression de 168 % du nombre de bénéficiaires) sur la période de projection. Calculé en rythme annuel, l'accroissement serait, dans le cadre de cette hypothèse, de 6,0 %. **La pension moyenne** progresserait de 28 % en 21 ans, en raison notamment de l'arrivée à la retraite de générations ayant acquis des droits plus élevés. Ainsi la progression de la pension moyenne en rythme annuel est de 1,2 %.

Dans le même temps, **la masse des cotisations versées** par les agents des collectivités s'accroîtrait de 47 %.

Le taux apparent de cotisation assurant l'équilibre financier du régime de la CNRACL s'établirait à 51 % en 2015.

5.4. Le scénario de diminution du rythme de progression de la masse salariale

S'agissant de la masse des prestations, la progression des charges ressort à 243 % (pour une progression de 168 % du nombre de bénéficiaires) sur la période de projection. Calculé en rythme annuel, l'accroissement serait, dans le cadre de cette hypothèse, de 6,1 %. **La pension moyenne** progresserait de 28 % en 21 ans, en raison notamment de l'arrivée à la retraite de générations ayant acquis des droits plus élevés. Ainsi la progression de la pension moyenne en rythme annuel est de 1,2 %.

Dans le même temps, **la masse des cotisations versées** par les agents des collectivités s'accroîtrait de 39 %.

Le taux apparent de cotisation assurant l'équilibre financier du régime de la CNRACL s'établirait à 54 % en 2015.

5.5. Le scénario de croissance forte de la masse salariale

S'agissant de la masse des prestations, la progression des charges ressort à 260 % (pour une progression de 168 % du nombre de bénéficiaires) sur la période de projection. Calculé en rythme annuel, l'accroissement serait, dans le cadre de cette hypothèse, de 6,3 %. **La pension moyenne** progresserait de 34 % en 21 ans, en raison notamment de l'arrivée à la retraite de générations ayant acquis des droits plus élevés. Ainsi la progression de la pension moyenne en rythme annuel est de 1,4 %.

Dans le même temps, **la masse des cotisations versées** par les agents des collectivités s'accroîtrait de 60 %.

Le taux apparent de cotisation assurant l'équilibre financier du régime de la CNRACL s'établirait à 49 % en 2015.

5.6. Le scénario central d'évolution modérée des salaires et de participation des retraités aux fruits de la croissance

S'agissant de la masse des prestations, la progression des charges ressort à 302 % (pour une progression de 168 % du nombre de bénéficiaires) sur la période de projection. Calculé en rythme annuel, l'accroissement serait, dans le cadre de cette hypothèse, de 6,9 %. **La pension moyenne** progresserait de 50 % en 21 ans, en

raison notamment de l'arrivée à la retraite de générations ayant acquis des droits plus élevés. La progression de la pension moyenne en rythme annuel serait alors de 2,0 %. On peut mesurer l'effet de la participation des retraités aux fruits de la croissance.

Dans le même temps, **la masse des cotisations versées** par les agents des collectivités s'accroîtrait de **48 %**.

Le taux apparent de cotisation assurant l'équilibre financier du régime de la CNRACL s'établirait à **60 %** en 2015. Il s'agit du taux de cotisation le plus élevé des six scénarios.

TABLEAU 4
PROJECTION DE LA CNRACL À L'HORIZON 2015 : INDICATEURS DE SYNTHÈSE

Scénario central Hypothèse prix	1995	2000	2005	2010	2015
Cotisants	1 540 900	1 580 800	1 580 400	1 580 000	1 559 700
Retraités	528 700	683 400	911 900	1 112 700	1 318 800
Retraités de droit direct	426 200	575 200	794 100	584 200	1 177 100
Retraités de droit dérivé	102 500	107 200	117 800	128 500	139 700
Revenu brut moyen	106 214	111 519	120 729	133 295	147 168
Pension moyenne	70 405	73 453	73 330	23 872	90 446
Pension moyenne DDI	78 157	79 999	83 936	89 250	35 194
Pension moyenne DDE	38 840	39 344	39 890	14 052	42 396
Cotisations	35,9	38,2	41,4	45,7	50,4
Prestations	37,3	50,3	71,2	93,6	119,2
Prestations DDI	33,3	46,1	56,7	88,1	113,2
Prestations DDE	4,0	4,2	4,5	5,3	5,9
Taux de cotisation d'équilibre	22,8 %	28,9 %	37,8 %	44,9 %	51,9 %

Scénario 2 Hypothèse prix	1995	2000	2005	2010	2015
Cotisants	1 540 900	1 580 800	1 580 400	1 560 000	1 559 700
Retraités	528 700	683 400	911 900	1 112 700	1 316 800
Retraités de droit direct	425 200	575 200	794 100	984 200	1 177 100
Retraités de droit dérivé	102 500	107 200	117 800	123 500	129 700
Revenu brut moyen	106 214	117 268	129 474	142 950	157 828
Pension moyenne	70 405	75 319	31 967	33 422	95 815
Pension moyenne DDI	73 157	82 088	37 992	94 529	102 049
Pension moyenne DDE	38 840	39 858	40 658	42 164	43 700
Cotisations	35,9	40,2	44,4	49,0	54,1
Prestations	37,3	51,6	71,5	98,2	125,2
Prestations DDI	33,3	47,3	69,9	93,0	120,1
Prestations DDE	4,0	4,3	4,7	5,4	6,1
Taux de cotisation d'équilibre	22,8 %	28,2 %	38,9 %	44,2 %	51,3 %

Scénario 3					
Hypothèse prix	1995	2000	2005	2010	2015
Cotisants	1 540 900	1 560 800	1 560 400	1 560 000	1 559 700
Retraités	523 700	683 400	911 900	1 112 700	1 316 800
Retraités de droit direct	426 200	576 200	794 100	984 200	1 177 100
Retraités de droit dérivé	102 500	107 200	117 800	128 500	139 700
Revenu brut moyen	106 215	109 546	116 334	127 520	146 160
Pension moyenne	70 405	72 792	96 645	31 119	88 665
Pension moyenne DDI	73 157	79 213	92 053	95 435	94 251
Pension moyenne DDE	38 840	39 150	39 546	40 482	41 885
Cotisations	35,9	37,6	39,9	43,7	50,1
Prestations	37,3	49,8	69,7	90,3	116,8
Prestations DDI	33,3	45,7	65,2	35,1	111,0
Prestations DDE	4,0	4,2	4,5	5,2	5,9
Taux de cotisation d'équilibre	22,8 %	29,2 %	38,4 %	45,4 %	51,2 %

Scénario 2bis					
Hypothèse prix	1995	2000	2005	2010	2015
Cotisants	1 540 900	1 560 800	1 560 400	1 560 000	1 559 700
Retraités	528 700	683 400	911 900	1 112 700	1 316 800
Retraités de droit direct	426 200	576 200	794 100	984 200	1 177 100
Retraités de droit dérivé	102 500	107 200	117 800	128 500	139 700
Revenu brut moyen	106 214	116 694	128 093	131 474	138 180
Pension moyenne	70 405	75 315	80 838	84 757	88 822
Pension moyenne DDI	78 157	82 048	86 698	90 451	94 362
Pension moyenne DDE	38 840	40 039	40 662	41 626	42 511
Cotisations	35,9	40,0	42,9	45,0	47,3
Prestations	37,3	5136,0	73,5	94,4	117,0
Prestations DDI	33,3	47,3	68,9	89,0	111,1
Prestations DDE	4,0	4,3	4,7	5,4	5,9
Taux de cotisation d'équilibre	22,8 %	28,3 %	37,7 %	46,0 %	54,3 %

Scénario 3bis Hypothèse prix	1995	2000	2005	2010	2015
Cotisants	1 540 900	1 560 800	1 560 400	1 560 000	1 559 700
Retraités	523 700	683 400	911 900	1 112 700	1 316 800
Retraités de droit direct	125 200		134 100	984 200	1 177 100
Retraités de droit dérivé		107 200	117 800	128 500	129 700
Revenu brut moyen	106 214	109 708	118 065	134 357	159 574
Pension moyenne	70 405	72 801	76 991	83 106	93 070
Pension moyenne DDI	18 157	79 224	82 445	88 684	99 095
Pension moyenne DDE	38 840	39 150	39 599	40 858	42 703
Cotisations	35,9	37,6	40,5	46,0	54,7
Prestations	37,3	49,9	70,0	92,5	122,6
Prestations DDI	33,3	45,7	65,5	87,3	116,7
Prestations DDE	4,0	4,2	4,5	5,3	6,0
Taux de cotisation d'équilibre	22,8 %	29,1 %	38,0 %	44,2 %	49,3 %

Scénario central Hypothèse participation fruits de la croissance	1995	2000	2005	2010	2015
Cotisants	1 540 900	1 560 800	1 560 400	1 560 000	1 559 700
Retraités	528 700	683 400	911 900	1 112 700	1 316 800
Retraités de droit direct			794 100	954 200	1 177 100
Retraités de droit dérivé		107 200	117 800	128 500	139 700
Revenu brut moyen	106 214	111 519	120 729	133 295	147 168
Pension moyenne		75 063	82 746	92 355	104 016
Pension moyenne DDI	78 157	81 698	88 582	98 405	110 389
Pension moyenne DDE	38 840	40 296	42 728	46 537	50 741
Cotisations	35,9	38,2	41,4	45,7	50,4
Prestations	37,3	51,4	75,3	102,8	137,0
Prestations DDI	33,3	47,1	70,4	96,9	130,0
Prestations DDE	4,0	4,3	4,9	6,0	7,1
Taux de cotisation d'équilibre	22,8 %	29,5 %	39,9 %	49,5 %	59,7 %

Les services publics locaux

Les collectivités locales organisent, dans de très nombreux domaines, des services publics :

- soit à caractère industriel et commercial (SPIC) : ceux-ci sont financés par l'usager et ils portent, par exemple, sur la distribution de l'eau, les transports publics, les pompes funèbres ;
- soit à caractère administratif (SPA) : ceux-ci sont financés par le contribuable et ils portent, par exemple, sur la santé, la culture, l'éducation, l'incendie, les transports scolaires ;
- soit à caractère mixte : ceux-ci comportant une part industrielle et commerciale (financée par l'usager) – service des repas dans les cantines scolaires – et une part administrative (financée par le contribuable) – surveillance des élèves.

Cette **diversité** de statuts intéresse un montant très important de chiffre d'affaires (que l'on peut estimer, pour les SPIC, à plus de 300 milliards de francs). Mais le secteur est mal connu dans son ensemble.

Une chose est sûre : les collectivités seront confrontées, dans les prochaines années, à de très importants besoins d'investissement. Il faudra bien en définir les modalités de financement.

Il est normalement interdit aux communes de prendre en charge, dans leur budget propre (et donc de subventionner le budget annexe correspondant), des dépenses au titre des services publics à caractère industriel et commercial. Il existe pourtant trois exceptions à ce principe : si la collectivité impose des contraintes particulières de financement ; si le fonctionnement du service public impose la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ; si, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune avait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

Plus récemment, l'article 75 de la loi du 12 avril 1996, portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, a **supprimé cette interdiction de prise en charge** pour les services d'eau et d'assainissement, dans les communes de moins de 3 000 habitants et dans les groupements composés de communes dont la population ne dépasse pas 3 000 habitants.

Il y a donc eu assouplissement des règles interdisant les subventions d'équilibre.

Sans doute peut-on estimer, non sans raisons, que cet assouplissement risque de contrarier les efforts d'amélioration de gestion menés par les responsables de services structurellement déficitaires (transports et piscines).

Mais on peut aussi considérer que cette nouvelle réglementation conduit à ménager une transition nécessaire.

En effet, il est difficile de prévoir l'évolution des dépenses d'investissement – dont on sait seulement qu'elles seront fortes – dans bien des domaines, et notamment dans ceux de l'eau et de l'assainissement.

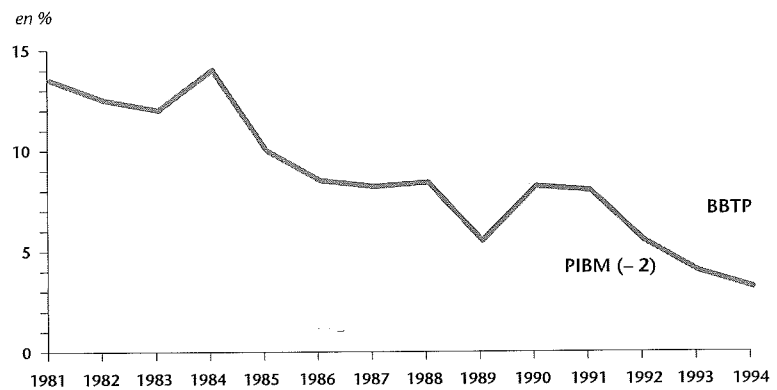
Tout au plus est-il concevable, pour le proche passé, de raisonner à partir d'une ébauche de comptabilité analytique, fondée sur les financements (emprunts, taxes, redevances). Mais l'entreprise est périlleuse.

Force est donc bien, là aussi, de regretter **l'inexistence de séries statistiques portant sur les services publics locaux.**

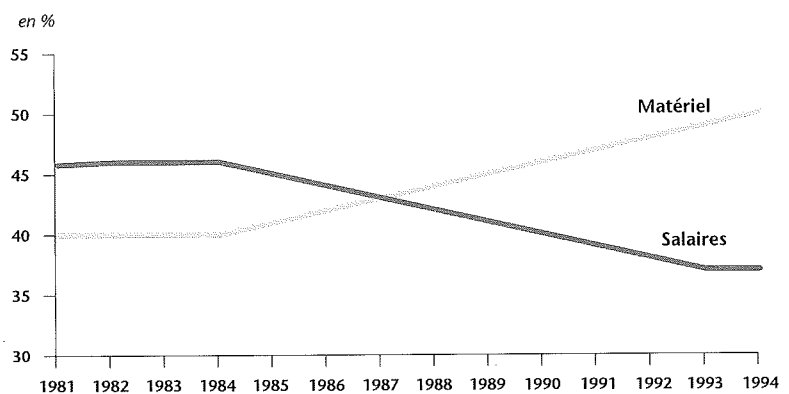
ANNEXE 3

Taxe professionnelle

CROISSANCE DES BASES BRUTES DE LA TAXE PROFESSIONNELLE
PAR RAPPORT AU PRODUIT INTÉRIEUR BRUT MARCHAND
(décalé de deux ans)



STRUCTURE DES BASES BRUTES DE LA TAXE PROFESSIONNELLE



Séance du 18 juin 1996

M. Bourdin ayant présenté son rapport, le **président Fourcade** félicite son auteur, estime que ce rapport constitue une base intéressante pour les travaux de l'observatoire, même s'il apparaît optimiste, et invite ses membres à se prononcer.

M. Legendre note l'intérêt du rapport tout en déplorant que ce dernier apporte plutôt des confirmations que des informations et que sa tonalité générale soit trop optimiste.

Il regrette le manque de données sur l'évolution de la fiscalité des groupements intercommunaux compte tenu des transferts de compétences, de charges et des modes de financement. Il lui semble important d'obtenir rapidement des informations dans ce domaine afin de déterminer à l'avenir les formes de regroupements intercommunaux non inflationnistes en terme de pression fiscale.

M. Frelaut insiste à son tour sur l'approche optimiste du rapport et souhaite effectuer une mise en garde sur la diversité des cas dans lesquelles se trouvent les collectivités locales, notamment les villes que la réforme de la DGF n'a pas favorisées.

Sur les efforts réalisés en matière de fonctionnement, **M. Frelaut** souhaite préciser que les personnels de la fonction publique territoriale ne bénéficient pas des prélèvements supplémentaires opérés en faveur de la CNRACL et que le rapport évoque à ce sujet le problème de surcompensation à laquelle est confrontée la CNRACL.

Concernant l'environnement, il félicite l'auteur d'aborder le sujet qui posera sûrement à terme des problèmes de financement pour les collectivités.

Au sujet du plancher de 0,35 % de la cotisation de TP, il souhaite savoir à qui bénéficiera cette cotisation, puis il demande que l'observatoire prenne acte de la création dans la loi de finances pour 1996 de la cotisation minimum de taxe professionnelle.

M. Carrez complimente le rapporteur et souhaite que ses travaux soient largement diffusés, ceux-ci abondant dans un sens différent de celui de la Direction de la Prévision. Puis, il fait le rapprochement avec une étude sur les finances de l'État produite lors du débat d'orientation budgétaire et montrant que les collectivités locales ont su ménager leur épargne nette et ont maîtrisé leur endettement, alors que l'État a vu sa dette « exploser ».

S'agissant de la fiscalité locale, **M. Carrez** s'interroge sur l'évolution des bases de TP qui auraient selon lui plus progressé jusqu'en 1992-1993 que les bases des « impôts-ménage ». Leur évolution montrerait de ce fait une substitution entre équipements et salaires.

Abordant les dépenses de personnel, il souligne que des facteurs extérieurs (CNRACL, accords Durafour) grèvent ces dernières.

Sur les dépenses d'aide sociale, il note la difficulté du recensement et est frappé par la très forte croissance des dépenses. Il lui semble indispensable de remettre à plat les dispositifs d'accès à l'aide sociale.

Enfin, il souligne que l'évolution actuelle de la fiscalité et notamment la stagnation des bases de TP conjuguée à la difficulté d'accroître la pression fiscale sur les ménages et à la réduction des dotations de l'État rendent nécessaire la maîtrise des dépenses de personnel et d'aide sociale, sans laquelle il ne serait plus possible de contrôler les finances des collectivités.

M. Richard précise que l'évolution de la CNRACL prévue par le commissariat au plan est réalisée sans tenir compte de la surcompensation, bien que celle-ci représente aujourd'hui 18 MdF. Il souligne la nécessité d'introduire un indicateur sur les charges de personnel et l'effectif réel employé ainsi que le tableau concernant les concours financiers de l'État annexé à la loi de finances. Il demande par ailleurs que figure l'évolution de la dette et les remboursements, les collectivités se désendettant ces dernières années. Il insiste enfin sur l'intérêt de voir apparaître au niveau des recettes fiscales la nuance entre l'impôt payé par les contribuables et les compensations de dégrèvement.

M. Carcenac remarque que, notamment pour des raisons démographiques, les départements de moins de 1 million d'habitants connaissent et connaîtront de graves problèmes financiers et que l'accroissement de la pression fiscale des collectivités est une conséquence de la baisse des dotations de l'État.

Pour les départements, trois points le préoccupent :

- le secteur social, dont la dérive des dépenses est liée la situation de l'emploi ;
- les services départementaux de secours et d'incendie (SDIS), dont la départementalisation devrait se traduire par une augmentation des transferts ;
- les déchets ménagers qui risquent de représenter une charge importante pour les usagers.

M. Guengant remarque d'une part, l'importance d'homogénéiser les séries utilisées et de se procurer les comptes des administrations publiques locales (APUL) répartis par catégorie de collectivité, afin de se conformer aux règles de la comptabilité nationale, et d'autre part, l'absence de prise en compte de la diversité des collectivités locales et l'agrégation qui masquent des situations de tension financière et qui peuvent remettre en cause le caractère optimiste du rapport.

Enfin, il souligne que le diagnostic de la solvabilité financière repose sur les annuités des dettes, des difficultés d'identification entre remboursements et rééchelonnements pouvant apparaître à ce stade. Il lui semble aussi intéressant de travailler sur l'encours de la dette.

Concernant les bases de TP, il explique en réponse à une interrogation de **M. Richard** qu'il existe un décalage de deux ans entre l'évo-

lution de la TP et du PIB et que le renversement de tendance est dû, pour 1995, à l'absence de prise en compte de ce décalage. En outre, il constate qu'aujourd'hui la croissance des bases de TP est supérieure à celle du PIB, ce qui indiquerait que l'évaluation des bases surestime la croissance économique. Enfin, il remarque que le phénomène de décalage a permis d'amortir la crise.

M. Hertzog note qu'il faut tenir compte des particularités des groupements dont la fiscalité est en augmentation de 60 % de 1990 à 1995 et qu'il est délicat d'agréger les trois catégories de groupements, à savoir :

- ceux à fiscalité propre ;
- ceux financés par des contributions communales ;
- ceux financés par des ressources propres.

Il lui paraît important en outre d'identifier certaines ressources indirectes non négligeables, telle la taxe sur l'électricité (cf. une étude réalisée par le conseil régional d'Alsace) ainsi que certaines catégories de dépenses.

M. Royer complimente **M. Bourdin**, puis remarque que la présentation positive des résultats peut être nuancée si l'on considère que les bons chiffres de l'épargne nette sont dus, non à une maîtrise des frais de fonctionnement mais à une réduction des investissements.

Il rappelle qu'il existe une étude du conseil national d'information statistique (CNIS) qui devrait pouvoir fournir des données intéressantes sur l'emploi dans les collectivités locales, et souligne qu'il est très difficile d'obtenir des données à la fois fiables et complètes dans des délais restreints. Aussi lui semble-t-il nécessaire de prendre en compte avec prudence les données provisoires notamment celles relatives aux établissements publics locaux. Il pourrait être intéressant, à son avis, d'explorer la méthode des sondages pour pallier ces faiblesses.

M. Métayer signale que les difficultés méthodologiques sont parfaitement perçues par la comptabilité nationale et l'INSEE. Ces deux organismes effectuent actuellement des travaux de recensement sur les établissements publics locaux.

M. Frécon estime que l'absence de données sur l'évolution des groupements est problématique et occulte une partie de la réalité des collectivités locales, notamment la forte croissance des dépenses d'environnement et de service. Bien conscient de la difficulté d'obtenir des données dans ce domaine, il demande quelles sont les administrations susceptibles de fournir des chiffres.

Puis, l'observatoire des finances locales sur proposition du **président Fourcade** :

- adopte le rapport qui lui a été soumis ;
- relève cependant certaines lacunes qui devraient être corrigées à l'avenir au vu des données complémentaires qui seront fournies par les services de l'État et tient à apporter cinq précisions d'ordre méthodologique sur le contenu de ce rapport :

- 1) l'absence de données sur la fiscalité des groupements intercommunaux et leurs dépenses, celles-ci représentant aujourd'hui 12 à 25 % de l'ensemble des dépenses des communes selon les départements. L'observatoire prend acte que ces données seront fournies à l'avenir par les services compétents de l'État ;
 - 2) l'absence d'annexe spécifique sur les collectivités d'Outre-mer qui présentent des caractéristiques particulières, en matière notamment de fiscalité et d'investissement, qui sont susceptibles de s'écarter des conclusions générales du rapport ;
 - 3) l'impossibilité de tenir compte de la grande diversité des situations individuelles des collectivités, et notamment, celles des communes de plus de 10 000 habitants dont les charges se sont fortement aggravées ;
 - 4) l'impossibilité d'inventorier les comptes des « satellites » des collectivités (établissements publics industriels et commerciaux, caisses des écoles, centres communaux d'action sociale, budgets annexes des syndicats d'assainissement,...) ; des efforts doivent être fait dans ce domaine afin de disposer de comptes consolidés sur l'ensemble des finances locales ;
 - 5) la nécessité de distinguer à l'avenir les recettes correspondant au produit net de la fiscalité directe locale de celles provenant des compensations versées par l'État au titre des exonérations et dégrèvements législatifs.
- est amené à formuler un certain nombre d'inquiétudes sur l'évolution de la situation financière des collectivités locales :
 - 1) à court terme :
 - le besoin de financement de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) représente une menace ;
 - il est pris acte de la volonté du Gouvernement de respecter le pacte de stabilité financière dans l'attente de la présentation des dispositions intéressant les collectivités locales dans la loi de finances pour 1997 ;
 - la croissance très rapide des dépenses d'aide sociale constitue un élément très préoccupant au regard de l'évolution des charges pour les années 1997 et 1998.
 - 2) à moyen terme, trois éléments sont de nature à induire une dégradation de la situation financière des collectivités :
 - la croissance des dépenses mises à la charge des collectivités au titre de la mise en œuvre des dispositions de protection de l'environnement ;
 - l'absence de maîtrise par les collectivités locales de la gestion de la fonction publique territoriale, dont les décisions incombent à l'État ;
 - les conditions de détermination et d'évolution des bases de la fiscalité directe locale et particulièrement de la taxe professionnelle.

La compensation financière des transferts de compétences entre l'État, les départements et les régions

Rapport présenté par

M. Paul Girod,

vice-président du Sénat,

président du conseil général de l'Aisne

Sommaire

Les transferts de compétences	63
A. Principes généraux	63
B. Bilan financier	64
Les points de discussion qui demeurent	69
A. Le faible dynamisme des ressources transférées	69
B. Les compétences exercées par les collectivités locales mais non compensées	70
1. Les charges mal compensées au moment du transfert de compétences	70
2. Les charges nouvelles non compensées	70
ANNEXE MÉTHODOLOGIQUE ET RAPPEL	
Définitions et méthodologie	75
Rappel des taux d'évolution de la DGD et de la DDEC/DRES	77
ÉTUDE DES DÉPARTEMENTS	
Synthèse des charges et ressources des départements	79
Analyse de la fiscalité transférée au sein des ressources des départements	83
ÉTUDE DES RÉGIONS	
Synthèse des charges et ressources des régions	85
Analyse de la fiscalité transférée au sein des ressources des régions	89
Compte rendu de la séance du 11 septembre 1996	91

Les transferts de compétences

A. Principes généraux

Rapprocher des citoyens les centres de décision, confier ces nouvelles compétences à des autorités élues, favoriser le développement des initiatives locales, tels étaient les principaux objectifs des lois de décentralisation du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983.

Ces dernières ont également fixé les principes de base relatifs à la compensation des accroissements de charges résultant, pour les collectivités concernées, des transferts de compétences. Ils sont au nombre de trois :

- **la simultanéité des transferts de compétences et de ressources** : en application de l'article 5 de cette loi, « les transferts de compétences [...] sont accompagnés du transfert concomitant par l'État aux communes, aux départements et aux régions, des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences » ;
- **la compensation intégrale des charges transférées** : l'article 94 de la loi susmentionnée précise à cet égard que « les charges financières résultant pour chaque commune, département et région des transferts de compétences [...] font l'objet d'une attribution par l'État de ressources d'un montant équivalent [...] ». Les ressources attribuées sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'État au titre des compétences transférées. Ces ressources assurent la compensation intégrale des charges transférées » ;
- **une compensation assurée majoritairement par des transferts d'impôts** et, pour le solde, par des crédits budgétaires : ainsi, l'article 95 de cette loi précise que « les transferts d'impôts d'État représenteront la moitié au moins des ressources attribuées à l'ensemble des collectivités locales ».

De plus une commission consultative sur l'évaluation des charges transférées (CCEC), composée d'élus, est appelée à se prononcer sur le montant des ressources transférées à chaque collectivité locale. En pratique, lors de la mise en œuvre du transfert, la compensation correspond au montant de la dépense acquittée par l'État l'année précédente. Ce procédé permet mécaniquement de compenser pour la collectivité nouvellement compétente l'intégralité de l'accroissement de charges résultant de la compétence transférée.

Cette compensation est couverte :

- pour au moins la moitié, par un transfert de fiscalité indirecte (vignette et droits de mutation pour les départements, carte grise pour les régions) évoluant en fonction de la progression naturelle des bases d'une part, et de la libre fixation des taux par les collectivités d'autre part ;

– pour le solde, par des crédits budgétaires évoluant suivant le taux de progression de la DGF pour les dotations de fonctionnement (DGD et dotation à la formation professionnelle) ou du taux de progression de la FBCF pour les dotations d'équipement (DRES et DDEC).

B. Bilan financier

Si, pour l'année du transfert de chaque compétence, l'équilibre financier est assuré par les mécanismes de neutralité tels que prévus par les textes, seule une analyse détaillée permettrait de vérifier cette égalité aujourd'hui.

Ce dernier point, déjà abordé par le rapport DELAFOSSE, a fait l'objet d'un bilan *ad hoc* prévu par l'article 66 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Ce bilan, actuellement en cours d'examen à la CCEC, retrace pour chaque catégorie de collectivités locales l'évolution du coût des compétences transférées.

C'est donc sur la base de ces travaux qu'un tableau d'ensemble retraçant l'évolution de la compensation financière liée aux transferts de compétences depuis le début de la décentralisation peut être établi.

Les transferts de compétences aux départements

La décentralisation a permis au département de confirmer son rôle prépondérant dans des secteurs à financements importants tels que :

- l'action sociale et la santé ;
- les transports scolaires ;
- l'enseignement.

C'est donc logiquement que les départements sont les principaux bénéficiaires des transferts de ressources en provenance de l'État.

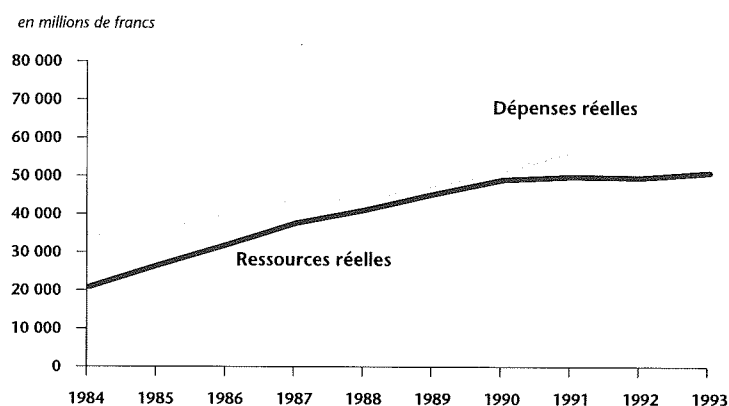
Le tableau ci-après compare, pour l'ensemble des compétences transférées, les dépenses exposées aux ressources réellement perçues par les départements pour l'exercice de celles-ci (produit réel de la fiscalité transférée et crédits attribués au titre des transferts de compétences).

Eu égard au caractère fongible des ressources liées au financement des transferts, une analyse globale a été préférée à une analyse poste par poste.

TRANSFERTS DE COMPÉTENCES AUX DÉPARTEMENTS
(en millions de francs)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Ressources réelles	20 818	26 557	31 954	37 653	41 058	45 216	48 977	49 778	49 546	50 836
Dotations	8 585	7 709	10 119	12 399	13 537	15 081	15 828	17 403	18 404	19 873
Fiscalité	12 232	18 848	21 835	25 254	27 521	30 135	33 149	32 375	31 142	30 963
Dépenses réelles	34 629	36 663	40 519	44 252	47 987	51 613	56 682	63 007	69 411	74 070

Source : DGCL.



La différence constatée dès 1984 entre les ressources et les dépenses réelles s'explique par le dénouement des financements croisés qui prévalaient avant la décentralisation dans les domaines de l'action sociale et des transports scolaires.

En effet, dans ces secteurs, l'intervention financière de l'État prenait la forme d'une participation à l'ensemble des dépenses préalablement inscrites aux budgets départementaux.

Celle-ci représentait en moyenne, en 1983, 65,11 % des dépenses exposées par les départements dans le domaine de l'action sociale, et 62,65 % dans celui des transports scolaires. Elles seules ont été compensées.

L'écart initial entre les dépenses et les ressources réelles a tendance à se restreindre jusqu'en 1987, puis se stabilise sur la période 1987-1990. 1991 est une année charnière à partir de laquelle la situation se dégrade : les dépenses des départements augmentent fortement alors que leurs ressources stagnent.

Une analyse plus fine permet de mettre en lumière l'élément moteur dans chacune des catégories.

- L'évolution des dépenses est déterminée pour l'essentiel par les charges d'action sociale et de santé qui, en effet, après avoir diminué en francs constants de 1984 à 1989, connaissent une forte accéléra-

tion liée à la mise en place de plusieurs dispositifs consécutifs à la paupérisation croissante d'une partie de la population (RMI, AMG).

- La comparaison des dépenses et des ressources transférées montre que, malgré l'évolution réelle du produit de la fiscalité transférée, un décalage croissant apparaît depuis 1990 en raison notamment du tassement du produit des droits de mutation et de la vignette automobile.

Les transferts de fiscalité liés aux transferts de compétences qui devaient donner une certaine marge de manœuvre fiscale se révèlent ainsi extrêmement sensibles à l'évolution conjoncturelle.

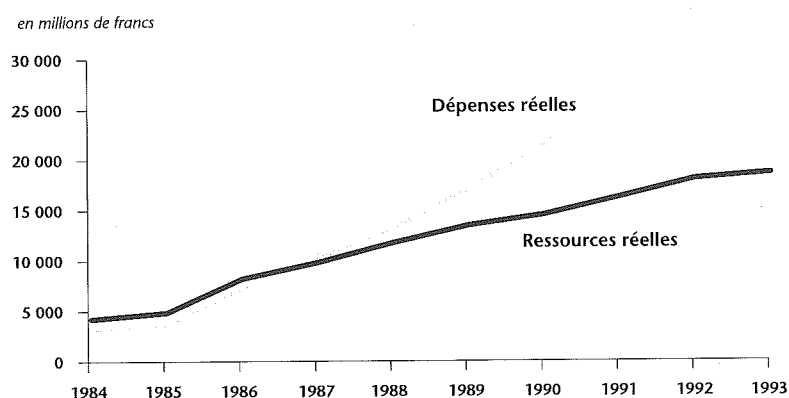
Les transferts de compétences aux régions

La jeune collectivité régionale doit l'essentiel de sa renaissance à l'exercice des transferts qui lui ont été octroyés par les lois de décentralisation. Les principales compétences (les seules étudiées ici) ayant donné lieu à compensation sont la formation professionnelle et l'enseignement.

TRANSFERTS DE COMPÉTENCES AUX RÉGIONS
(en millions de francs)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Ressources réelles	4 217	4 849	8 204	9 802	11 745	13 455	14 506	16 237	18 045	18 623
Dotations	1 776	1 890	5 047	6 081	7 603	8 766	8 891	10 578	11 939	12 299
Fiscalité	2 441	2 959	3 157	3 721	4 142	4 689	5 615	5 659	6 106	6 324
Dépenses réelles	3 281	3 803	7 416	10 353	13 344	17 129	21 659	25 415	26 772	26 023

Source : DGCL.



Le poids de l'enseignement du second degré, et plus particulièrement des dépenses d'investissement dans ce domaine, explique largement la rapide progression des dépenses.

C'est ce dernier constat, associé à une répartition des ressources transférées accordant une part prépondérante aux crédits budgés-

taires indexés, qui explique le fort décalage observé entre les ressources et les recettes.

En effet, si la règle prévue par l'article 95 de la loi du 7 janvier 1983, selon laquelle les transferts d'impôts d'État représentent la moitié au moins des ressources attribuées, est vérifiée toutes collectivités confondues, cela n'est pas vrai pour les régions prises isolément. Cette moindre part de fiscalité indirecte dans les ressources transférées aux régions explique le faible dynamisme de ce type de recettes.

Les points de discussion qui demeurent

A quelques réserves près, l'aspect le plus critiquable des mécanismes de compensation mis en place dans le cadre des lois de 1982 et 1983 réside non pas tant dans les règles de calcul des compensations versées que dans la dynamique des ressources transférées : d'une part, une fiscalité indirecte particulièrement sensible à la conjoncture économique, d'autre part, des dotations dont les règles d'indexation ont été modifiées.

Par ailleurs, l'État a pu créer de nouvelles charges pour les collectivités sans prévoir la compensation correspondante.

A. Le faible dynamisme des ressources transférées

Sur le premier point, on constate qu'après avoir connu des taux de progression à deux chiffres jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, les impôts transférés ont subi trois années de contraction nette de leur produit en 1991, 1992 et 1993.

L'année 1994 pourrait bien n'avoir constitué qu'un répit de courte durée, d'autant que l'article 11 de la première loi de finances rectificative pour 1995, instituant une réduction d'environ 30 % des droits de mutation à titre onéreux sur immeubles d'habitation, est loin d'avoir produit les effets de relance escomptés et que la compensation instituée à cette occasion au profit des départements et des régions n'est pas intégrale.

Sur le second point, les élus ont également contesté la nature des indexations retenues pour fixer le montant global des crédits budgétaires.

Les critiques ont bien sûr porté tout d'abord sur la dotation globale de fonctionnement, dont la progression sert de référence aux dotations de décentralisation de fonctionnement (DGD, dotation à la formation professionnelle...). Trois réajustements sont en effet intervenus :

- en 1989, l'indexation sur un produit fictif de taxe sur la valeur ajoutée a été supprimée au profit d'un mécanisme moins avantageux, associant inflation et progression en volume du produit intérieur brut ;

- la réforme du 31 décembre 1993 a réduit, en 1994 et 1995, le taux d'évolution de la DGF et des dotations indexées à celui des prix à la consommation, soit respectivement + 2 % la première année et +1,7 % la seconde ;

- à l'inverse toutefois, le « pacte de stabilité », prévu par la loi de finances pour 1996, a prévu pour la DGF le rétablissement de

l'indexation sur les prix et la moitié de l'évolution du PIB. Mais les évolutions prévisibles pour 1997 conduiront à une progression très modeste de ces dotations.

S'agissant de la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et de la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC), les élus ont pu également très justement dénoncer une indexation sur le taux prévisionnel d'évolution des investissements de toutes les administrations publiques et non des seules administrations publiques locales. De plus, la modération de l'évolution des ressources transférées va de pair avec un dérapage des dépenses, d'autant plus difficile à supporter que, pour une grande part, il est indépendant des décisions prises par les élus locaux.

Le secteur de l'aide sociale en est la parfaite illustration puisque cette dépense est quasiment incompressible.

B. Les compétences exercées par les collectivités locales mais non compensées

Deux critiques afférentes aux compensations des transferts de compétences ont été émises par les élus :

- un niveau initial de compensation insuffisant ;
- l'apparition de charges nouvelles non compensées.

1. Les charges mal compensées au moment du transfert de compétences

• Enseignement

- Le transfert de la compétence enseignement ne s'est accompagné d'aucun transfert de personnel, notamment en ce qui concerne le personnel d'entretien des établissements scolaires.

- L'état du patrimoine scolaire transféré a obligé les collectivités locales à d'importants investissements. Les élus en veulent pour preuve les aides exceptionnelles que l'État a accordées à plusieurs reprises depuis la décentralisation.

Les dépenses des départements en matière d'investissement scolaire sont ainsi passées de 856 millions de francs en 1986 à 8 milliards de francs en 1993.

Durant la même période, celles des régions sont passées de 861 millions de francs à 14,6 milliards de francs.

• Franchise postale

Les élus communaux contestent le niveau et le mode de calcul de la compensation.

2. Les charges nouvelles non compensées

Ces charges nouvelles peuvent avoir pour origine :

- des modifications directes de nature réglementaire ou législative de la compétence transférée ;
- les incidences des orientations générales de la politiques de l'État.

Modifications directes de la compétence transférée

• Action sociale

– La loi du 1^{er} décembre 1988, relative au revenu minimum d'insertion, a imposé aux départements de participer au financement des actions d'insertion, à hauteur de 20 % des dépenses exposées par l'État au titre du versement de l'allocation RMI.

Les dépenses réelles des départements au titre du RMI s'élèvent à 3 milliards de francs en 1994.

– Les bénéficiaires du RMI non couverts par un régime obligatoire pour les risques maladie et maternité sont, depuis la loi du 29 juillet 1992, admis de plein droit à l'aide médicale. Le département prend alors en charge, sur les crédits de l'aide sociale, et sans majoration de la DGD, une cotisation d'assurance personnelle qui permet leur affiliation à l'assurance maladie-maternité ainsi que le complément de dépenses non couvert par cette assurance : ticket modérateur et (ou) forfait journalier, sans préjudice d'autres prestations médicales facultatives. A titre d'exemple, les cotisations d'assurance personnelle versées par les départements sont passées de 577 millions en 1988 à 2,4 milliards de francs en 1992.

– La loi du 12 juillet 1992 a imposé aux départements des dépenses supplémentaires liées à l'amélioration du statut et de la formation des assistantes maternelles.

• Enseignement

Les nombreux changements de normes de sécurité (en particulier pour les équipements sportifs) viennent grever les budgets des collectivités locales.

• Urbanisme

Rôle accru des commissaires enquêteurs dans le cadre de la mise en place des POS (1994).

• Franchise postale

Les départements et les régions qui avaient, antérieurement au 1^{er} janvier 1996, abandonné le bénéfice de la franchise postale n'ont pas bénéficié de compensation financière pour la période précédant 1996.

Orientations générales ayant une incidence sur les finances locales

• Transports scolaires

– La diversification des formations, le développement des activités spécialisées et, de manière plus générale, la politique d'aménagement des rythmes scolaires impliquent des horaires adaptés plus fractionnés.

– L'abandon de la carte scolaire augmente les possibilités de choix en matière d'établissement, situation qui peut conduire à fractionner les flux, à multiplier les destinations.

– La fermeture des écoles ou la création de regroupements pédagogiques intercommunaux, décisions unilatérales de l'État, contribuent à avoir des incidences sur les transports scolaires et à infliger aux enfants des temps de parcours plus longs.

– Le calendrier scolaire et l'harmonisation des horaires des entrées et sorties d'établissements ont des incidences sur le nombre de jours des enfants à transporter et sur le temps de parcours.

D'une façon générale, les élus regrettent que la « DGD Transports scolaires » ne soit pas indexée sur le nombre d'enfants transportés, alors que les évolutions du système éducatif, qui dépend exclusivement de l'État, tendront à accroître ce nombre dans des proportions considérables au cours des prochaines années.

• Enseignement

Les nouvelles orientations pédagogiques de l'État et, plus particulièrement, sa volonté d'amener 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat imposent la construction de nouvelles places de lycée.

• Fonction publique territoriale

– Relèvement du taux de cotisation employeurs à la CNRACL.

L'augmentation de 3,8 points de ce taux, prévu par le décret du 28 décembre 1994, a entraîné pour l'ensemble des collectivités locales un supplément de charges estimé à 3,3 milliards de francs pour l'année 1995.

– Titularisation des contractuels.

– Revalorisations salariales décidées unilatéralement par l'État.

A ce titre, on peut citer deux exemples :

– on estime le coût pour les collectivités locales du protocole d'accord du 9 février 1990 à 6 milliards de francs sur la période allant de 1991 à 1996 ;

– la mise en place de la nouvelle bonification indiciaire occasionne, sur la période allant du 1^{er} octobre 1990 au 1^{er} octobre 1997, un supplément de charges de 500 millions de francs.

• Politique contractuelle de l'État

– Les contrats de plan État-régions ont donné lieu au versement de 106 milliards de francs entre 1989 et 1993, dont 58 milliards par l'État et 48 milliards par les collectivités locales, dont les 4/5 ont porté sur les infrastructures routières, essentiellement au profit des routes nationales.

– Le plan Université 2000, pour lequel 32,5 milliards de francs devaient être dégagés de 1991 à 1995, voit la moitié de son coût à la charge des collectivités locales. Celles-ci interviennent dans la construction de bâtiments universitaires alors qu'il s'agit d'une compétence exclusive de l'État.

ANNEXES

Définitions et méthodologie

L'analyse qui suit s'inscrit dans le cadre déterminé par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, et recourt aux concepts habituellement utilisés en matière de compensation financière, à savoir le droit à compensation, les ressources réelles et les dépenses réelles.

Droit à compensation

Le droit à compensation correspond au montant de la dépense acquitté par l'État l'année précédant le transfert, et donc au montant du transfert de ressources destiné à compenser pour la collectivité nouvellement compétente l'accroissement de charges résultant des transferts de compétences.

Conformément à l'article 95 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée, le droit à compensation est couvert pour moitié au moins par transfert de fiscalité, et pour le solde par transfert budgétaire, sous forme de dotation générale de décentralisation.

Ce droit est actualisé annuellement par application soit du taux de progression de la DGF pour les dépenses de fonctionnement, soit du taux de progression de la FBCF pour les dépenses d'investissement. Ce droit est satisfait, pour les dépenses de fonctionnement, par le produit théorique de fiscalité transférée, et pour le solde, par des crédits budgétaires, c'est-à-dire, pour l'essentiel, par la dotation générale de décentralisation. Pour les dépenses d'investissement, le droit à compensation est couvert soit par la DGD (pour la formation professionnelle et l'apprentissage), soit par des dotations budgétaires spécifiques : la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC).

Les crédits inscrits annuellement au titre de la DGD sont d'un montant égal au droit à compensation actualisé chaque année selon le taux de croissance de la DGF minoré du montant théorique de la fiscalité transférée, c'est-à-dire du montant du produit fiscal de l'année précédant le transfert, actualisé selon le même indice d'indexation.

Ressources réelles

Les ressources réelles regroupent d'une part les impôts transférés (pour leur montant réel) et d'autre part les crédits budgétaires, à savoir essentiellement la DGD.

Dans la mesure où l'analyse ne porte que sur les principaux postes de transferts, le montant retenu pour la DGD a été déterminé en conséquence, en soustrayant du total de cette dotation les montants correspondant aux compétences qui n'entrent pas dans le champ de ce rapport.

Par ailleurs, le montant de la DGD retenu dans cette étude prend en compte les mouvements financiers résultant du partage des services opérés en application des dispositions de la loi n° 85-1198 du 11 octobre 1985. Le montant ainsi pris en compte est donc égal :

- au montant de DGD allouée aux collectivités locales au titre des compétences transférées ;

- et au montant servi au titre de la prise en charge par les régions et les départements des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement supportées antérieurement par l'État dans les domaines de compétences transférées.

En revanche, il n'a pas été tenu compte du montant transféré vers l'État au titre de la prise en charge des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement correspondant aux compétences dévolues à l'État et antérieurement financées par les départements ou les régions. En effet, ce prélèvement sur la DGD correspond, à due concurrence, à un allègement de la charge supportée pour les régions et les départements. Il est donc neutre au regard des mouvements financiers intéressant l'analyse conduite ci-dessous.

Enfin, les collectivités ont bénéficié au titre de leurs dépenses d'équipement de l'année n , des attributions du FCTVA égales à 15,682 % de leurs dépenses d'investissement réalisées en année $n - 2$ dans les domaines de compétences transférées. La prise en considération des recettes correspondant au FCTVA permet, en ajustant à due concurrence les ressources des collectivités, d'appréhender les dépenses d'équipement qu'elles ont réellement supportées.

Dépenses réelles

Les dépenses réelles correspondent à celles constatées dans les comptes administratifs régionaux et départementaux.

Rappel des taux d'évolution de la DGD et de la DDEC/DRES

TAUX D'ÉVOLUTION DE LA DGD ET DE LA DDEC/DRES
(en pourcentage)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
DGD	6,926	5,181	4,685	5,161	4,731	9,283	2,5	7,512	4,42	4,33	2,00	1,7	3,55
DDEC/DRES				5,50	3,40	4,40	6,40	5,50	4,00	4,90	5,00	3,30	3,70

ÉTUDE DES DÉPARTEMENTS

Synthèse des charges et ressources des départements

CHARGES ET RESSOURCES DES DÉPARTEMENTS
(en millions de francs)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Ressources réelles	20 818	26 557	31 954	37 653	41 058	45 216	48 977	49 778	49 546	50 836
Droits d'enregistrement	3 707	9 522	11 390	14 461	16 242	18 379	20 756	19 580	18 116	17 734
Vignette	8 082	8 861	9 958	10 281	10 743	11 170	11 792	12 150	12 352	12 525
Plus-value foncier bâti	442	465	487	512	536	586	601	646	674	704
DGD	8 585	7 709	9 682	10 742	11 380	12 436	12 747	13 705	14 311	14 930
DDEC			377	749	1 011	1 094	1 113	1 244	1 273	1 334
FCTVA					134	383	587	762	890	1 032
Partage des services			60	908	1 013	1 167	1 381	1 692	1 931	2 577
Droit à compensation	20 712	23 873	27 035	30 188	32 033	35 057	36 110	39 077	40 942	43 283
Action sociale	20 031	21 114	22 144	23 847	25 105	27 436	28 122	30 234	31 571	32 938
Transports scolaires	681	2 759	2 889	3 038	3 181	3 477	3 564	3 831	4 001	4 174
Enseignement			1 942	2 395	2 734	2 977	3 043	3 319	3 439	3 594
<i>Fonctionnement</i>			1 564	1 645	1 723	1 883	1 930	2 075	2 167	2 261
<i>Équipement</i>			377	749	1 011	1 094	1 113	1 244	1 273	1 334
Partage des services			60	908	1 013	1 167	1 381	1 692	1 931	2 577
Dépenses réelles	34 629	36 663	40 519	44 252	47 987	51 613	56 682	63 007	69 411	74 070
Action sociale	30 680	31 758	31 777	33 333	34 884	36 768	40 136	44 289	48 827	52 259
Transports scolaires	3 949	4 905	5 269	5 461	5 951	6 361	6 942	7 484	7 868	8 337
Enseignement			3 473	5 458	7 152	8 484	9 604	11 233	12 716	13 474
<i>Fonctionnement</i>			2 617	3 015	3 412	3 627	3 928	4 652	5 064	5 437
<i>Équipement</i>			856	2 443	3 741	4 857	5 676	6 581	7 652	8 037

TRANSFERTS EXPRIMÉS EN PART RELATIVE
(en gras : millions de francs ; autres : pourcentage)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Ressources réelles	20 818	26 557	31 954	37 653	41 058	45 216	48 977	49 778	49 546	50 836
Droits d'enregistrement	17,81	35,85	35,64	38,41	39,56	40,65	42,38	39,33	36,56	34,89
Vignette	38,83	33,37	31,16	27,30	26,16	24,70	24,08	24,41	24,93	24,64
Plus-value foncier bâti	2,12	1,75	1,52	1,36	1,31	1,30	1,23	1,30	1,36	1,38
DGD	41,24	29,03	30,30	28,53	27,72	27,50	26,03	27,53	28,88	29,37
DDEC			1,18	1,99	2,46	2,42	2,27	2,50	2,57	2,62
FCTVA					0,33	0,85	1,20	1,53	1,80	2,03
Partage des services			0,19	2,41	2,47	2,58	2,82	3,40	3,90	5,07
Droit à compensation	20 712	23 873	27 035	30 188	32 033	35 057	36 110	39 077	40 942	43 283
Action sociale	96,71	88,44	81,91	79,00	78,37	78,26	77,88	77,37	77,11	76,10
Transports scolaires	3,29	11,56	10,69	10,06	9,93	9,92	9,87	9,80	9,77	9,64
Enseignement			7,18	7,93	8,53	8,49	8,43	8,49	8,40	8,30
<i>Fonctionnement</i>			5,79	5,45	5,38	5,37	5,34	5,31	5,29	5,22
<i>Équipement</i>			1,40	2,48	3,15	3,12	3,08	3,18	3,11	3,08
Partage des services			0,22	3,01	3,16	3,33	3,82	4,33	4,72	5,95
Dépenses réelles	34 629	36 663	40 504	44 252	47 987	51 613	56 682	63 007	69 411	74 020
Action sociale	88,60	86,62	78,42	75,33	72,69	71,24	70,81	70,29	70,34	70,55
Transports scolaires	11,40	13,38	13,00	12,34	12,40	12,32	12,25	11,88	11,34	11,26
Enseignement			8,57	12,33	14,90	16,44	16,94	17,83	18,32	18,19
<i>Fonctionnement</i>			6,46	6,81	7,11	7,03	6,93	7,38	7,30	7,34
<i>Équipement</i>			2,11	5,52	7,80	9,41	10,01	10,45	11,02	10,85

TRANSFERTS AUX DÉPARTEMENTS – ÉVOLUTION
(en pourcentage)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Ressources réelles		27,57	20,32	17,84	9,04	10,13	8,32	1,64	- 0,47	2,60
Droits d'enregistrement		156,84	19,62	26,97	12,31	13,16	12,94	- 5,67	- 7,48	- 2,10
Vignette		9,63	12,38	3,24	4,49	3,97	5,57	3,04	1,66	1,41
Plus-value foncier bâti		5,18	4,69	5,16	4,73	9,28	2,50	7,51	4,42	4,33
DGD		- 10,21	25,60	10,95	5,94	9,28	2,50	7,51	4,42	4,33
DDEC				98,54	34,84	8,25	1,77	11,77	2,27	4,79
FCTVA						185,44	53,09	29,85	16,87	15,94
Partage des services					11,52	15,27	18,28	22,53	14,14	33,47
Droit à compensation		15,26	13,24	11,66	6,11	9,44	3,00	8,22	4,77	5,72
Action sociale		5,41	4,88	7,69	5,28	9,28	2,50	7,51	4,42	4,33
Transports scolaires		304,95	4,69	5,16	4,73	9,28	2,50	7,51	4,42	4,33
Enseignement				23,31	14,15	8,90	2,23	9,07	3,61	4,50
<i>Fonctionnement</i>				5,16	4,73	9,28	2,50	7,51	4,42	4,33
<i>Équipement</i>				98,54	34,84	8,25	1,77	11,77	2,27	4,79
Partage des services					11,52	15,27	18,28	22,53	14,14	33,47
Dépenses réelles		5,87	10,52	9,21	8,44	7,56	9,82	11,16	10,16	6,71
Action sociale		3,51	0,06	4,90	4,65	5,40	9,16	10,35	10,25	7,03
Transports scolaires		24,21	7,42	3,64	8,97	6,89	9,13	7,81	5,13	5,96
Enseignement				57,15	31,04	18,62	13,21	16,96	13,20	5,96
<i>Fonctionnement</i>				15,19	13,16	6,32	8,30	18,43	8,86	7,37
<i>Équipement</i>				185,44	53,09	29,85	16,87	15,94	16,27	5,03

Analyse de la fiscalité transférée au sein des ressources des départements

MONTANT DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT
(en millions de francs)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Recettes de fonctionnement	95 583	104 519	113 716	119 939	127 820	135 176	146 188	151 476	154 803	161 100
Recettes fiscales	50 613	58 931	65 335	72 342	78 459	83 174	92 997	98 411	101 167	106 600
<i>Directes</i>	35 233	39 438	42 967	46 313	49 641	52 801	57 762	63 489	67 838	74 600
<i>Indirectes</i>	15 380	19 493	22 368	26 029	28 818	30 373	35 235	34 922	33 329	32 000
Autres recettes	44 970	45 588	48 381	47 597	49 361	52 002	53 191	53 065	53 636	54 500

STRUCTURE DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT
(en pourcentage)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Recettes de fonctionnement	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Recettes fiscales	52,95	56,38	57,45	60,32	61,38	61,53	63,61	64,97	65,35	66,17
<i>Directes</i>	36,86	37,73	37,78	38,61	38,84	39,06	39,51	41,91	43,82	46,31
<i>Indirectes</i>	16,09	18,65	19,67	21,70	22,55	22,47	24,10	23,05	21,53	19,86
Autres recettes	47,05	43,62	42,55	39,68	38,62	38,47	36,39	35,03	34,65	33,83

PART DE LA FISCALITÉ TRANSFÉRÉE SUR LA FISCALITÉ TOTALE
(en millions de francs)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Recettes fiscales	50 613	58 931	65 335	72 342	78 459	83 174	92 997	98 411	101 167	106 600
Fiscalité indirecte	15 380	19 493	22 368	26 029	28 818	30 373	35 235	34 922	33 329	32 000
<i>Droits de mutation</i>	5 463	9 405	11 209	14 351	16 380	17 759	21 537	17 288	18 580	16 900
<i>Vignette</i>	7 266	7 680	8 528	8 712	9 291	9 391	10 155	10 534	10 655	10 600
Total fiscalité transférée	12 729	17 085	19 737	23 063	25 671	27 150	31 692	27 822	29 235	27 500
Fiscalité directe	35 411	39 605	43 120	46 463	49 798	52 961	57 919	62 813	67 838	74 600

Manque le produit réel de la vignette pour Paris en 1985, 1986 et 1987.

PART DE LA FISCALITÉ TRANSFÉRÉE SUR LA FISCALITÉ TOTALE
(en pourcentage)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Recettes fiscales	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	10,00	100,00
Fiscalité indirecte	30,39	33,08	34,24	35,98	36,73	36,52	37,89	35,49	32,94	30,02
<i>Droits de mutation</i>	10,79	15,96	17,16	19,84	20,88	21,35	23,16	17,57	18,37	15,85
<i>Vignette</i>	14,36	13,03	13,05	12,04	11,84	11,29	10,92	10,70	10,53	9,94
Total fiscalité transférée	25,15	28,99	30,21	31,88	32,72	32,64	34,08	28,27	28,90	25,80
Fiscalité directe	69,97	67,21	66,00	64,23	63,47	63,68	62,28	63,83	67,06	69,98

Manque le produit réel de la vignette pour Paris en 1985, 1986 et 1987.

CROISSANCES ANNUELLES DE LA FISCALITÉ TRANSFÉRÉE ET DE LA FISCALITÉ TOTALE
(en pourcentage)

	1985/ 1984	1986/ 1985	1987/ 1986	1988/ 1987	1989/ 1988	1990/ 1989	1991/ 1990	1992/ 1991	1993/ 1992
Recettes fiscales	16,43	10,87	10,72	8,46	6,01	11,81	5,82	2,80	5,37
Fiscalité indirecte	26,74	14,75	16,37	10,71	5,40	16,01	- 0,89	- 4,56	- 3,99
<i>Droits de mutation</i>	72,15	19,18	28,03	14,14	8,42	21,27	- 19,73	7,47	- 9,04
<i>Vignette</i>	5,70	11,04	2,16	6,64	1,08	8,14	3,73	1,15	- 0,51
Total fiscalité transférée	34,22	15,52	16,85	11,31	5,76	16,73	- 12,21	5,08	- 5,93
Fiscalité directe	11,84	8,87	7,75	7,18	6,35	9,36	8,45	8,00	9,97

Manque le produit réel de la vignette pour Paris en 1985, 1986 et 1987.

PART DE LA FISCALITÉ THÉORIQUE DANS LE DROIT À COMPENSATION
(en pourcentage)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Départements	58,52	67,73	63,28	62,04	61,77	61,77	61,77	61,77	61,77	61,77

ÉTUDE DES RÉGIONS

Synthèse des charges et ressources des régions

TOTAL DES TRANSFERTS
(en millions de francs)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Ressources réelles	4 218	4 849	8 204	9 802	11 745	13 455	14 506	16 237	18 046	18 623
DGD enseignement			2 321	2 480	2 597	2 838	2 909	3 128	3 269	3 410
DRES			734	1 440	2 000	2 193	2 351	2 492	2 626	2 755
Dotation formation prof.	1 776	1 890	1 970	2 112	2 300	2 464	2 641	2 866	2 989	3 110
Cartes grises	2 441	2 959	3 157	3 721	4 142	4 689	5 615	5 659	6 106	6 324
Aides de l'État					500	700		539	926	396
FCTVA			12	25	175	534	943	1 497	2 062	2 555
Partage des services			10	24	31	37	46	55	68	73
Droit à compensation	2 949	3 101	6 311	7 358	8 242	9 017	9 534	10 246	10 728	11 202
Formation prof.	2 949	3 101	3 247	3 414	3 613	3 949	4 227	4 571	4 765	4 963
Enseignement			3 055	3 920	4 598	5 032	5 261	5 620	5 895	6 165
Fonctionnement			2 321	2 480	2 597	2 838	2 909	3 128	3 269	3 410
Équipement			734	1 440	2 000	2 193	2 351	2 492	2 626	2 755
Partage des Services			10	24	31	37	46	55	68	73
Dépenses réelles	3 281	3 803	7 416	10 353	13 344	17 129	21 659	25 415	26 772	26 023
Formation prof.	3 281	3 803	4 163	4 368	4 670	4 840	5 695	6 314	6 997	7 273
Fonctionnement	3 202	3 644	3 908	4 096	4 326	4 381	5 111	5 474	6 052	6 426
Équipement	79	159	255	271	344	460	583	840	945	847
Enseignement			3 253	5 985	8 674	12 288	15 964	19 101	19 775	18 750
Fonctionnement			2 392	2 854	3 003	3 202	3 400	3 650	3 913	4 141
Équipement			861	3 131	5 671	9 086	12 564	15 451	15 862	14 609

TRANSFERTS EXPRIMÉS EN PART RELATIVE
(en gras : millions de francs ; autres : pourcentage)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Ressources réelles	4 218	4 849	8 204	9 802	11 745	13 455	14 506	16 237	18 046	18 623
DGD enseignement			28,29	25,30	22,11	21,10	20,06	19,27	18,11	18,31
DRES			8,95	14,69	17,03	16,30	16,21	15,35	14,55	14,79
Dotation formation prof.	42,12	38,97	24,01	21,55	19,58	18,31	18,21	17,65	16,56	16,70
Cartes grises	57,88	61,03	38,48	37,96	35,26	34,85	38,71	34,85	33,84	33,96
Aides de l'État					4,26	5,20		3,32	5,13	2,13
FCTVA			0,15	0,25	1,49	3,97	6,50	9,22	11,43	13,72
Partage des services			0,12	0,25	0,26	0,27	0,31	0,34	0,38	0,39
Droit à compensation	2 949	3 101	6 311	7 358	8 242	9 017	9 534	10 246	10 728	11 202
Formation prof.	100,00	100,00	51,44	46,40	43,84	43,79	44,34	44,61	44,42	44,31
Enseignement			48,40	53,27	55,79	55,80	55,18	54,85	54,95	55,04
Fonctionnement			36,77	33,70	31,51	31,48	30,52	30,53	30,47	30,44
Équipement			11,63	19,57	24,27	24,32	24,66	24,32	24,48	24,60
Partage des services			0,15	0,33	0,37	0,41	0,48	0,54	0,64	0,65
Dépenses réelles	3 281	3 803	7 416	10 353	13 344	17 129	21 659	25 415	26 772	26 023
Formation prof.	100,00	100,00	56,14	42,19	35,00	28,26	26,29	24,84	26,14	27,95
Fonctionnement	97,60	95,81	52,69	39,57	32,42	25,57	23,60	21,54	22,61	24,69
Équipement	2,40	4,19	3,44	2,62	2,58	2,68	2,69	3,30	3,53	3,25
Enseignement			43,86	57,81	65,00	71,74	73,71	75,16	73,86	72,05
Fonctionnement			32,25	27,57	22,50	18,69	15,70	14,36	14,61	15,91
Équipement			11,61	30,25	42,50	53,05	58,01	60,80	59,25	56,14

TRANSFERTS AUX RÉGIONS – ÉVOLUTION
(en pourcentage)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Ressources réelles		14,97	69,18	19,49	19,82	14,56	7,81	11,93	11,14	3,20
DGD enseignement				6,85	4,74	9,29	2,50	7,53	4,48	4,33
DRES				96,24	38,89	9,65	7,20	5,98	5,37	4,93
Dotation formation prof.		6,39	4,23	7,21	8,89	7,15	7,20	8,48	4,29	4,07
Cartes grises		21,21	6,69	17,86	11,31	13,21	19,76	0,79	7,90	3,56
Aides de l'État						40,00			71,69	-57,25
FCTVA				102,07	600,50	204,87	76,77	58,70	37,72	23,91
Partage des services					25,46	19,23	24,82	21,13	23,64	6,64
Droit à compensation		5,18	103,49	16,60	12,00	9,41	5,73	7,47	4,70	4,42
Formation prof.		5,18	4,69	5,16	5,84	9,28	7,06	8,12	4,25	4,17
Enseignement				28,32	17,29	9,44	4,55	6,84	4,88	4,60
Fonctionnement				6,85	4,74	9,29	2,50	7,53	4,48	4,33
Équipement				96,24	38,89	9,65	7,20	5,98	5,37	4,93
Partage des services				153,25	25,46	19,23	24,82	21,13	23,64	6,64
Dépenses réelles		15,92	94,99	39,60	28,89	28,36	26,45	17,34	5,34	-2,80
Formation prof.		15,92	9,46	4,91	6,92	3,65	17,65	10,87	10,83	3,94
Fonctionnement		13,79	7,24	4,82	5,61	1,26	16,69	7,09	10,56	6,18
Équipement		102,07	60,29	6,28	26,73	33,68	26,84	43,97	12,57	-10,40
Enseignement				84,01	44,93	41,67	29,91	19,65	3,53	-5,18
Fonctionnement				19,31	5,22	6,63	6,20	7,34	7,20	5,83
Équipement				263,80	81,11	60,22	38,27	22,98	2,66	-7,90

Analyse de la fiscalité transférée au sein des ressources des régions

MONTANT DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT
(en millions de francs)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Recettes de fonctionnement	14 862	18 720	22 999	25 357	29 317	34 344	36 706	39 019	42 743
Recettes fiscales	11 012	12 475	15 984	18 017	21 431	25 797	27 338	29 002	31 032
<i>directes</i>	4 823	5 367	7 488	8 503	10 683	12 925	14 710	15 834	18 750
<i>indirectes</i>	6 189	7 108	8 497	9 514	10 748	12 872	12 628	13 168	12 282
Autres recettes	3 850	6 245	7 015	7 340	7 886	8 546	9 369	10 017	11 711

STRUCTURE DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT
(en pourcentage)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Recettes de fonctionnement	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Recettes fiscales	74,10	66,64	69,50	71,05	73,10	75,11	74,48	74,33	72,60
<i>directes</i>	32,45	28,67	32,56	33,53	36,44	37,63	40,07	40,58	43,87
<i>indirectes</i>	41,64	37,97	36,94	37,52	36,66	37,48	34,40	33,75	28,73
Autres recettes	25,90	33,36	30,50	28,95	26,90	24,89	25,52	25,67	27,40

PART DE LA FISCALITÉ TRANSFÉRÉE SUR LA FISCALITÉ TOTALE
(en millions de francs)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Recettes fiscales	11 012	12 475	15 984	18 017	21 431	25 797	27 338	29 002	31 032
Fiscalité indirecte	6 189	7 108	8 497	9 514	10 748	12 872	12 628	13 168	12 282
<i>Cartes grises</i>	2 965	3 222	3 753	4 148	4 676	5 639	5 678	6 116	6 337
Fiscalité directe	4 823	5 367	7 488	8 503	10 683	12 925	14 710	15 834	18 750

PART DE LA FISCALITÉ TRANSFÉRÉE SUR LA FISCALITÉ TOTALE
(en millions de francs)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Recettes fiscales	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Fiscalité indirecte	56,20	56,98	53,16	52,81	50,15	49,90	46,19	45,40	39,58
<i>Cartes grises</i>	26,93	25,83	23,48	23,02	21,82	21,86	20,77	21,09	20,42
Fiscalité directe	43,80	43,02	46,85	47,19	49,85	50,10	53,81	54,60	60,42

CROISSANCES ANNUELLES DE LA FISCALITÉ TRANSFÉRÉE ET DE LA FISCALITÉ TOTALE
(en pourcentage)

	1985/ 1984	1986/ 1985	1987/ 1986	1988/ 1987	1989/ 1988	1990/ 1989	1991/ 1990	1992/ 1991	1993/ 1992
Recettes fiscales	25,04	13,28	28,14	12,72	18,95	20,37	5,97	6,09	7,00
Fiscalité indirecte	34,28	14,84	19,55	11,97	12,97	19,76	-1,90	4,28	-6,73
<i>Cartes grises</i>	17,19	8,67	16,48	10,52	12,73	20,59	0,69	7,71	3,61
Fiscalité directe	14,89	11,28	39,52	13,56	25,64	20,99	13,81	7,64	18,42

PART DE LA FISCALITÉ THÉORIQUE DANS LE DROIT À COMPENSATION

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Régions	41,57	41,44	24,28	24,25	24,25	24,20	24,19	24,19	24,19	24,19

Séance du 11 septembre 1996

A l'issue de la présentation par **M. Girod** de son rapport le **Président Fourcade** propose d'ouvrir le débat.

M. Bouinot préconise d'améliorer la compréhension des données chiffrées, en introduisant des indicateurs physiques. A titre d'exemple, concernant le RMI, il lui semblerait intéressant de pouvoir comparer d'une part l'enveloppe financière et d'autre part le nombre de bénéficiaires.

M. Guengant s'interroge sur l'évolution des dépenses recensées et sur la distinction entre les dépenses relevant de contraintes légales et celles relevant de l'autonomie de gestion des départements. Il souhaiterait également savoir si le rapport fait une différence entre les charges et les dépenses.

M. Girod précise, en réponse, que le dérapage en matière de transferts au titre de l'aide sociale ne provient pas des politiques autonomes des départements, mais des compétences transférées dont la charge a explosé. A titre d'exemple il rappelle que ce sont les COTOREP qui déterminent les bénéficiaires de l'ACTP.

Il souligne, en outre, que, s'agissant des collèges et des lycées, de nombreuses contraintes réglementaires sont apparues après le transfert (collège de type « Pailleron »). Il fait remarquer que la construction d'établissements scolaires pour faire face à la croissance démographique n'est pas vraiment un résultat de l'initiative de la collectivité locale mais plutôt l'accomplissement d'un service. Le rapporteur indique ainsi qu'il est très délicat de classer les dépenses. Il pourrait toutefois être intéressant de définir un indicateur comparant le coût d'une classe de lycée du temps où l'État était gestionnaire et le coût actuel, en y incluant les contraintes imposées par l'Éducation Nationale.

Le **Président Fourcade** souhaite émettre une observation complémentaire sur le domaine de l'enseignement. Les gestionnaires locaux constatent que l'État n'entretient pas son patrimoine par absence de programmation. Les collectivités locales, elles, entretiennent leurs établissements. Cette notion d'entretien qui marque la rupture entre l'État et les collectivités territoriales est, elle aussi, difficilement classable et relève à la fois de la contrainte et de l'autonomie.

M. Frelaut approuve cette observation et souligne que le rapprochement des décideurs des besoins réels était conforme l'esprit des lois de décentralisation. En outre, il lui paraît important de reconnaître que lors du transfert, les collèges et lycées affichaient un déficit d'entretien.

M. Carrez revient sur le point soulevé par M. Guengant, à savoir, isoler ce qui est imposé de ce qui relève de la politique propre des collectivités.

En 1985, les débats sur les transferts ont principalement porté sur les problèmes d'indexation des dotations. Or, les recettes des collectivités subissent aujourd'hui plus l'influence de la conjoncture et des politiques propres par le biais de la fiscalité que celle de l'État par le biais des dotations. Les dépenses font aussi apparaître une influence importante des politiques propres aux collectivités (sur le RMI par exemple). Il apparaît ainsi difficile de remettre en cause l'évaluation des compensations et de déterminer les responsabilités de l'État et des collectivités.

Pour conclure, il lui semble intéressant de mettre au point des indicateurs et de réaliser des études d'impact permettant de chiffrer les grands projets à venir (aménagement des rythmes scolaires, eau, assainissement, amiante...).

M. Bourdin note l'importance de la mise au point d'un indicateur permettant de mesurer la productivité des dépenses des départements et des régions, ces dernières ayant amélioré notablement la qualité des services.

Il remarque que, pour le calcul des compensations, seul le passé récent a été pris en compte, or, les régions, les départements ont des évolutions démographiques différentes, ce qui a créé des problèmes lors du transfert des lycées. Il faudrait donc tenir compte des évolutions démographiques si de nouveaux transferts devaient s'effectuer.

M. Carcenac précise qu'il faudrait évaluer la fiscalité transférée à taux constant, si les collectivités n'avaient pas été obligées de majorer leurs taux.

Enfin, si l'évolution de la population scolarisable n'a pas été prise en compte lors des transferts de compétences précédents, se pose aujourd'hui, concernant les personnes âgées, le problème du transfert des lits hospitaliers aux collectivités, et se posera bientôt le problème des Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS).

M. Frecon souhaite s'exprimer sur deux points. Il rappelle qu'avant la décentralisation, les départements participaient déjà aux dépenses d'aide sociale ou de transport scolaire. Ces dépenses n'ont pas été comptées dans les ressources transférées. Il serait important d'avoir une appréciation des transferts obligatoires, comme ceux relatifs au RMI, et des transferts émanant de décisions volontaristes des départements.

Il insiste également sur l'amélioration des services apportés aux citoyens depuis la décentralisation, et souhaite pour cela disposer d'un indicateur de « productivité ».

M. Bouvier revient sur la difficulté de dissocier au sein des charges l'incidence des politiques financières de l'État de l'incidence des politiques des collectivités locales. Pour résoudre ce problème, il pense qu'il faudrait analyser d'une part les dépenses dont les collectivités n'ont pas la maîtrise, et d'autre part celles qui résultent de leur choix propre. Concernant les ressources, il lui semblerait intéressant de s'interroger sur la spécialisation fiscale.

M. Hertzog s'interroge sur l'impact des transferts sur l'équilibre des finances locales, l'évolution des dépenses n'étant pas parallèle à l'évolution des recettes. Une étude récente sur la région Alsace montre que les recettes de fiscalité indirecte ont progressé au rythme du PIB, alors que celles de la fiscalité directe ont augmenté beaucoup plus vite. Les transferts se sont effectués sur les impôts directs, ce qui amène à s'interroger sur les attitudes politiques vis-à-vis des finances locales. Les collectivités doivent aujourd'hui faire des choix de dépenses.

Enfin, il note l'importance des transferts entre collectivités territoriales, avec, à terme, la nécessité de choix intercollectivités, les collectivités se recentrant sur leurs fonctions principales.

M. Legendre constate que l'entretien des bâtiments a conduit les collectivités locales à supporter des frais de personnel que l'État avait réduit avant les transferts de compétences. En outre, il souhaite que soient étudiées les créations et les transferts de postes entre l'État et les collectivités.

M. Bonnet rappelle que les collectivités doivent faire face à différents types de contraintes qui ne figurent pas dans le rapport :

- les contraintes relatives à l'environnement, l'eau, l'assainissement et le traitement des ordures ménagères qui pèsent lourdement sur les finances locales ;
- les contraintes issues de la prolifération des normes nationales ou européennes ;
- les contraintes liées à la poursuite illusoire d'une société à risque zéro.

Pour **M. Royer** les collectivités sont confrontées à un effet de « ciseaux ». Les recettes sont indexées sur l'évolution économique et le PIB, et les dépenses à caractère social ou d'enseignement n'ont comme rapport avec la croissance économique que de s'accroître quand celle-ci fléchit, ainsi :

- les contraintes de l'État et des collectivités locales sur leurs finances lui paraissent les mêmes, il n'y a donc pas selon lui de raison de mettre en opposition ces deux types de collectivités ;
- le décalage entre recettes et dépenses n'est pas uniforme nationalement. Il lui semblerait intéressant de disposer de cartes pour accompagner les travaux de l'observatoire.

M. Girod tient à préciser deux idées liées l'une, aux conséquences des politiques locales, et l'autre, aux problèmes relatifs à l'inadéquation des ressources des collectivités à leurs dépenses.

Sur les conséquences des politiques autonomes, le rapporteur remarque que les collectivités ne peuvent s'engager dans des politiques de réduction des dépenses si dans le même temps, les normes et les règlements se multiplient.

Les politiques locales et la décentralisation ont permis d'améliorer la qualité des services rendus et d'augmenter l'indice de satisfaction des usagers. Pour cela, des responsabilités ont été transférées, et si les compensations ont été calculées justement, il lui semble néces-

saire de s'interroger sur les charges transférées (particulièrement évolutives) et sur les impôts transférés (moins évolutifs), même si les collectivités ont pu bénéficier pendant quelques années de l'évolution inattendue de certains impôts.

Les régions et les départements ont joué leur rôle péréquateur, et les dépenses ont été rapprochées des besoins des citoyens.

Si les dépenses ont été rationalisées, la détermination des ressources est controversée. La taxe professionnelle (TP) est perçue pour un tiers à l'échelon départemental et pour deux tiers à l'échelon municipal, or cette richesse issue de l'impôt doit répondre aux besoins de citoyens qui généralement ne résident pas là où se tiennent leurs activités. Ainsi, la richesse créée par l'activité d'une personne physique sert à développer des services à des endroits où elle ne peut en bénéficier.

Deux solutions peuvent être apportées :

- faire remonter la TP à un niveau supérieur, afin que les richesses soient ensuite réparties là où se situent les besoins. En contrepartie, les départements et les régions ne perçoivent plus les taxes de proximité afférentes au logement ;
- mettre en place le système des « quatre vieilles » sur lesquelles l'État et les collectivités prélèvent leurs ressources.

Aujourd'hui, le système d'imposition mixte existant n'est pas satisfaisant. En effet, certaines taxes s'attachent au revenu et d'autres au capital. Un débat sur ce sujet conduit à s'interroger sur l'arbitrage entre impôts locaux et transférés et pose le problème de l'équité des impôts locaux.

Puis, l'observatoire sur proposition du **Président Fourcade** approuve le rapport sur la compensation financière des transferts de charges entre l'État, les départements et les régions et souhaite que soient prises en compte cinq remarques d'ordre méthodologique :

- 1) Les évaluations financières devraient être rapportées aux évolutions symétriques des indicateurs physiques ou qualitatifs pertinents afin de replacer leur évolution dans le contexte général ou spécifique.
- 2) Une distinction devrait être opérée entre les dépenses contraintes qui s'imposent aux collectivités et celles qui relèvent de décisions locales autonomes.
- 3) Les conséquences résultant pour les collectivités locales de l'exercice de compétences nouvelles dans le cadre de programmes nationaux doivent être étudiées (Plan Université 2 000, transports).
- 4) L'évolution de la fiscalité transférée devrait être rapprochée de l'évolution parallèle de la fiscalité de l'État et donc des principales évolutions économiques.
- 5) Les caractéristiques spécifiques des régions et des départements d'outre-mer devraient donner lieu à une étude particulière complémentaire.

L'observatoire souhaite également rappeler les trois conclusions qui ressortent du débat :

- 1) Le rapport démontre de manière indiscutable que le transfert des compétences, en dépit du respect global par l'État des dispositions de compensation prévues par les textes législatifs, s'est traduit par une forte augmentation des charges des collectivités locales, financée pour près d'un tiers en 1993 sur des ressources propres.
- 2) L'observatoire souhaite que soit mis en place des mécanismes de compensation différents de ceux existant aujourd'hui, du fait de la diversité des politiques locales et de la complexité des transferts entre collectivités locales.
- 3) Il souhaite également que soit mis en place rapidement, en accord avec l'État, des instruments d'étude d'impact et de prévision d'évolution des dépenses et des recettes des collectivités locales, afin que soit étudié l'impact de toute mesure nouvelle sur les budgets locaux.

L'Observatoire des finances locales, présidé par Jean-Pierre Fourcade, ancien ministre et sénateur-maire de Boulogne-Billancourt, a été institué par l'article L. 1211-4 du Code général des collectivités territoriales au sein du Comité des finances locales.

Les rapports de l'Observatoire rassemblent les travaux réalisés dans le cadre de l'Observatoire des finances locales, dont la mission est d'informer le gouvernement et le Parlement sur la situation économique des collectivités territoriales.

Cette première édition regroupe le rapport du sénateur Bourdin sur la situation financière des collectivités locales en 1996, annexé au projet de loi de finances pour 1997, et le rapport du sénateur Girod analysant la compensation financière des transferts de compétences, quinze ans après la première loi de décentralisation.

ISBN : 2-11-089933-6

Diffusion :

Ministère de l'Intérieur
Direction générale des collectivités locales
Observatoire des finances locales
2, place des Saussaies 75800 Paris Cedex 08
Tél. : 01 40 07 21 41