

# OBSERVATOIRE DES FINANCES LOCALES

Séance du 18 juin 1996

Délibération n° 96-01

**Objet :** Rapport sur la situation financière des collectivités locales en 1996, présenté par M. Joël BOURDIN, sénateur-maire de Bernay (Eure).

Vu le code général des collectivités territoriales, et notamment son article L.1211-4 issu de l'article 75 de la loi d'orientation n° 95-115 du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire,

L'observatoire des finances locales réuni le 18 juin 1996 à 9 heures 30, après avoir procédé à l'examen du rapport présenté par Monsieur Joël BOURDIN relatif à la situation financière des collectivités locales :

**I** - adopte le rapport qui lui a été soumis;

**II** - relève cependant certaines lacunes qui devraient être corrigées à l'avenir au vu des données complémentaires qui seront fournies par les services de l'Etat ;

**III** - 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'Etat ;

**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'Etat au titre des exonérations et dégrèvements législatifs.

**IV** - 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;

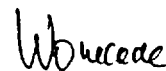
- la croissance très rapide des dépenses d'aide sociale constitue un élément très préoccupant au regard de l'évolution des charges pour les années 1997 et 1998.

**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 oeuvre des dispositions de protection de l'environnement ;

- les conditions de détermination et d'évolution des bases de la fiscalité directe locale et particulièrement de la taxe professionnelle.

Le Président,



---

Jean-Pierre FOURCADE

# 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

## **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'Etat**

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

Bruno DESPRESLE, ministère du tourisme

Joël DELUARD, direction générale des impôts

Eric GISSLER, budget

Patrick LABIA, délégation interministérielle à la ville

Daniel METAYER, comptabilité publique

Gérard MOISSELIN, direction générale des collectivités locales

Serge MORVAN, direction générale des collectivités locales

Jean-François ROYER, INSEE

Michel SIRAT, trésor

Michel THENAULT, directeur général des collectivités locales

<b>AVANT-PROPOS</b>	2
<b>AVERTISSEMENT D'ORDRE METHODOLOGIQUE</b>	3
<b>I - EQUILIBRE GENERAL</b>	5
A. EVOLUTION DES DEPENSES	5
1. L'augmentation des frais de personnel	5
2. L'alourdissement du coût des dépenses sociales	6
3. La diminution de l'effort d'équipement	8
4. La stabilisation des charges de la dette	9
B. EVOLUTION DES RESSOURCES	9
1. Tensions sur les transferts reçus	10
2. Pressions fiscales	10
a) Les quatre taxes directes	10
b) Un exemple de fiscalité dynamique	12
c) Départements et régions : la fiscalité indirecte	12
3. Inflexions sur l'endettement	13
<b>II - DEGRED'AISSANCE</b>	14
<b>III - PERSPECTIVES POUR 1996 ET POUR 1997</b>	16
<b>TABLEAUX ANNEXES</b>	19
<b>DOCUMENT ANNEXE N° 1 : PERSPECTIVES A LONG TERME DU REGIME DES RETRAITES DES AGENTS DES COLLECTIVITES LOCALES (extrait d'un rapport du Commissariat général du Plan)</b>	27
<b>DOCUMENT ANNEXE N° 2 : LES SERVICES PUBLICS LOCAUX</b>	43
<b>DOCUMENT ANNEXE N° 3 : TAXE PROFESSIONNELLE</b>	45

## AVANT - PROPOS

Les finances locales viennent de traverser des années difficiles. Le ralentissement de l'activité économique et le rationnement des concours de l'Etat ont directement affecté les budgets des collectivités. Et l'on avait pu nourrir de sérieuses inquiétudes sur les effets pernicioeux 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.

Ceci 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'Etat. 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 METHODOLOGIQUE

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 particulier 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'information, 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 <sup>1</sup>.

- **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" dûs 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.**

---

<sup>1</sup> *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.*



## I - EQUILIBRE GENERAL.

### A. EVOLUTION DES DEPENSES.

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'Etat- 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 milliards 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 <sup>1</sup>, 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).

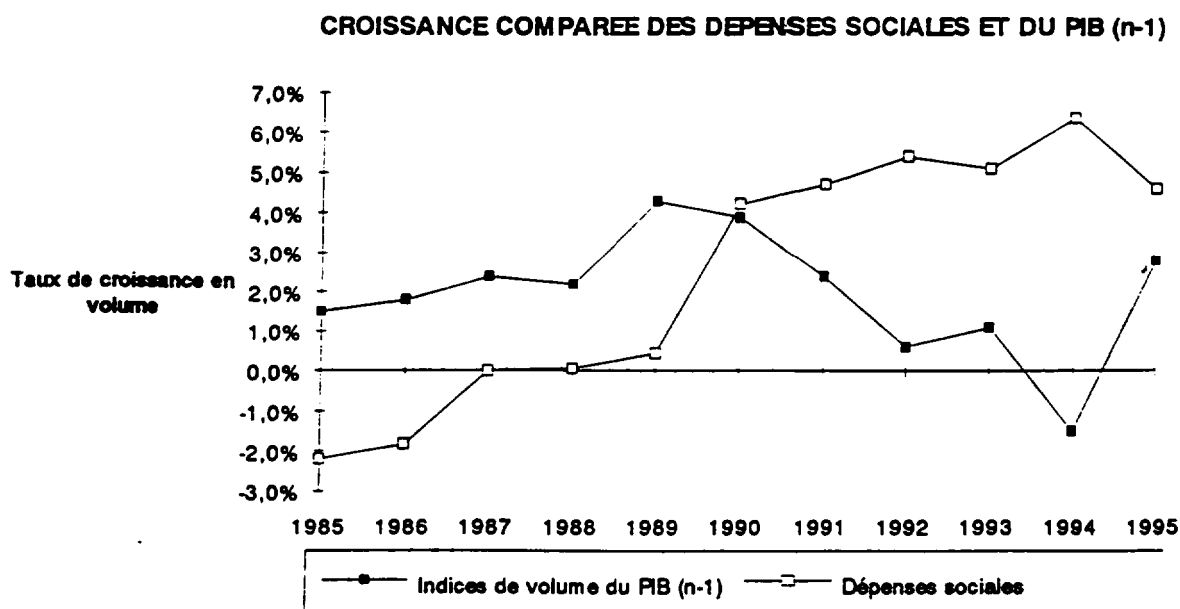
## 2. L'alourdissement du coût des dépenses sociales.

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**, qui 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, les amène à réagir avec retard.



(Source : Direction générale des collectivités locales).

<sup>1</sup> 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 l'annexe n° 4 de ce rapport, reproduit en document annexe.

- de 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 trois 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
<b>Total des dépenses directes.....</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

(\*) 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).

- de l'explosion du nombre des bénéficiaires de l'allocation compensatrice (A.C.) pour tierce personne, qui grève les budgets de près de 9 milliards de francs ; initialement destinée aux handicapés, cette A.C. 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 (M.T.P.) de la Sécurité sociale, très restrictif, et le système de l'A.C. : on assiste alors à un transfert de bénéficiaires de la M.T.P. vers l'A.C., 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'Observatoire 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 de même population, 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.

Evolution 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 communales<sup>1</sup> ; 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 1er janvier 1997) ont pesé sur les décisions.

Les départements subissent aussi une diminution. Et le mouvement de baisse est amorcé depuis 1993, traduisant ainsi le resserrement de la marge de manoeuvre 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).

---

<sup>1</sup> 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...

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 contrechocs 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) <sup>1</sup>.

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 <sup>2</sup>.

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 référence <sup>1</sup>.

#### **B. EVOLUTION DES RESSOURCES.**

La période la plus récente est marquée par la volonté, exprimée par l'Etat, 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.

---

<sup>1</sup> *Chiffres peu significatifs, compte tenu de l'augmentation de l'effectif des groupements.*

<sup>2</sup> *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.*

## 1. Tensions sur les transferts reçus <sup>1</sup>.

De 1993 à 1995, le montant total des transferts reçus 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'Etat -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 taxe professionnelle (DCTP) : indexation -sur les recettes fiscales nettes de l'Etat- 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 ; sans compter sur l'ajustement, en 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'automatisme 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 leur prise en charge des actions vis-à-vis des jeunes.

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.

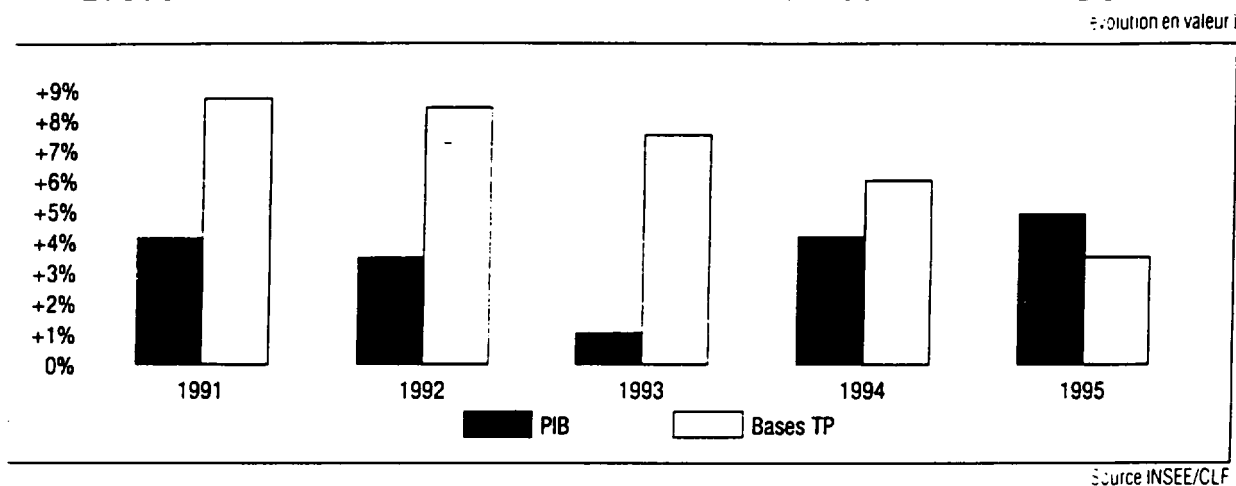
De 1993 à 1995, le produit des quatre taxes directes a augmenté de 12 %, atteignant plus de 250 milliards de francs. Mais la majeure partie de cette progression a été obtenue en 1994. **En effet, le résultat de 1995 a été influencé par le recul de l'activité économique constaté deux années auparavant,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

---

<sup>1</sup> La notion de "transferts reçus" regroupe, majoritairement mais non exclusivement, les fonds en provenance de l'Etat.

Ainsi peut-on remarquer le net ralentissement du rythme de croissance des bases de la taxe professionnelle<sup>1</sup>. 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 TAXE PROFESSIONNELLE ET DU PIB



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 %.

<sup>1</sup> 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 document annexe n° 3). Le recours actuel à un double mécanisme fondé sur la valeur ajoutée (cotisation minima et plafonnée) impose sans doute une prochaine réflexion sur la pérennité de ce dispositif.

*b) Un exemple de fiscalité dynamique.*

Il semble intéressant, malgré son apparence anecdotique, d'évoquer le cas d'une **fiscalité communale particulièrement dynamique**, 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 liée 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 musique <sup>1</sup>.

*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).

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.

---

<sup>1</sup> Voir Document annexe n° 2.



**Evolution de la fiscalité indirecte (régions et départements)**

(en milliards de francs courants)

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

**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.

**Evolution des flux annuels d'emprunt**

(en milliards de francs courants)

	1993 (comptes)	1994 (comptes)	1995 (résultats provisoires)	1996 (budgets)
<b>Régions</b>	<b>10,3</b>	<b>10,3</b>	<b>8,1</b>	<b>8,3</b>
<b>Départements</b>	<b>27,5</b>	<b>32,2</b>	<b>23,8</b>	<b>23,8</b>
<b>Communes</b>	<b>43,7</b>	<b>56,1</b>	<b>39,4</b>	<b>(-)</b>
(dont)				
(plus de 10.000 habitants) .....	(28,2)	(34,7)	(27,2)	(-)
(moins de 10.000 habitants) .....	(15,5)	(21,4)	(12,2)	(-)
<b>TOTAL</b>	<b>81,5</b>	<b>98,6</b>	<b>71,3</b>	<b>(-)</b>

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'investissement ; 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...

## II - DEGRE 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.

### Epargne de gestion

(en milliards de francs courants, arrondis)

	1993 (comptes)	1994 (comptes)	1995 (résultats provisoires)	1996 (budgets)
Régions	24,1	27,6	26,7	27,9
Départements	40,3	41,8	43,6	45,6
Communes (dont)	73,7	75,2	74,0	-
(plus de 10.000 habitants)	(39,4)	(39,9)	(39,2)	(-)
(moins de 10.000 habitants)	(34,3)	(35,3)	(34,8)	(-)
<b>TOTAL</b>	<b>138,1</b>	<b>144,6</b>	<b>144,3</b>	<b>-</b>

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 francs <sup>1</sup>.

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

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

### Epargne brute

(en milliards de francs courants, arrondis)

	1993 (comptes)	1994 (comptes)	1995 (résultats provisoires)	1996 (budgets)
<b>Régions</b>	20,4	24,0	23,0	24,1
<b>Départements</b>	30,6	32,2	34,2	35,5
<b>Communes</b> (dont)	42,8	45,4	46,1	-
(plus de 10.000 habitants)	(20,9)	(22,4)	(22,9)	(-)
(moins de 10.000 habitants)	(21,9)	(23,0)	(23,2)	(-)
<b>TOTAL</b>	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.

### Epargne nette

(en milliards de francs courants, arrondis)

	1993 (comptes)	1994 (comptes)	1995 (résultats provisoires)	1996 (budgets)
<b>Régions</b>	15,9	17,5	17,3	18,8
<b>Départements</b>	16,8	11,3	16,1	16,1
<b>Communes</b> (dont)	10,8	2,6	10,8	(-)
(plus de 10.000 habitants)	(1,3)	(- 5,1)	(0,4)	(-)
(moins de 10.000 habitants)	(9,5)	(7,7)	(10,4)	(-)
<b>TOTAL</b>	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.

### III - PERSPECTIVES 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'Etat. 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 progressant que de moins de 4 %. **L'investissement** a donc joué le rôle d'un 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. De plus, pour chacune des années 1996, 1997 et 1998, l'enveloppe dite "normée", aux termes 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 manoeuvre : 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 maximum sur les immeubles à usage d'habitation, à compter du 1er 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 égale- **et de la croissance des recettes fiscales**. On entrerait 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'Etat, 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 :

- qu'une directive européenne, pour l'assainissement prescrit de traiter les eaux usées, dans les villes, à échéance 2005 ;

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

- que 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 au rythme supérieur à deux fois 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 points 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

### Evolution des dépenses totales

(en milliards de francs courants, arrondis)

	1993 (comptes)	1994 (comptes)	1995 (résultats provisoires)	Variation 1995/1993
<b>Régions</b>	62,6	67,9	69,5	+ 11,0
<b>Départements</b>	207,4	221,7	222,1	+ 7,1
<b>Communes</b> (dont)	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)
<b>TOTAL</b>	<b>683,9</b>	<b>723,1</b>	<b>720,6</b>	<b>+ 5,4</b>

### (Groupements à fiscalité propre)

(en milliards de francs courants, arrondis)

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

**Evolution des dépenses de fonctionnement (hors dette)**

*(en milliards de francs courants, arrondis)*

	<b>1993 (comptes)</b>	<b>1994 (comptes)</b>	<b>1995 (résultats provisoires)</b>	<b>Variation 1995/1993</b>
<b>Régions</b>	18,7	20,7	24,0	+ 28,3
<b>Départements</b>	121,0	128,0	131,9	+ 9,0
<b>Communes</b> (dont)	242,4	254,1	265,7	+ 9,6
<i>(plus de 10.000 habitants)</i>	<i>(158,7)</i>	<i>(165,5)</i>	<i>(172,8)</i>	<i>(+ 8,9)</i>
<i>(moins de 10.000 habitants)</i>	<i>(83,7)</i>	<i>(88,6)</i>	<i>(92,9)</i>	<i>(+ 11,0)</i>
<b>TOTAL</b>	<b>382,1</b>	<b>402,8</b>	<b>421,6</b>	<b>+ 10,3</b>

**(Groupements à fiscalité propre)**

*(en milliards de francs courants, arrondis)*

<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>Variation 1994/1993</b>
18,6	21,6	+ 16,1

**Frais de personnel**

*(en milliards de francs courants, arrondis)*

	<b>1993 (comptes)</b>	<b>1994 (comptes)</b>	<b>1995 (résultats provisoires)</b>	<b>Variation 1995/1993</b>
<b>Régions</b>	1,4	1,5	1,7	+ 21,4
<b>Départements</b>	18,7	19,5	21,4	+ 14,4
<b>Communes</b>	116,2	120,2	129,2	+ 11,2
(dont)				
<i>(plus de 10.000 habitants)</i>	<i>(81,1)</i>	<i>(83,3)</i>	<i>(89,5)</i>	<i>(+ 10,4)</i>
<i>(moins de 10.000 habitants)</i>	<i>(35,1)</i>	<i>(36,9)</i>	<i>(39,7)</i>	<i>(+ 13,1)</i>
<b>TOTAL</b>	<b>136,3</b>	<b>141,2</b>	<b>152,3</b>	<b>+ 11,7</b>

**(Groupements à fiscalité propre)**

*(en milliards de francs courants, arrondis)*

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



**Evolution des dépenses d'équipement**

*(en milliards de francs courants, arrondis)*

	<b>1993 (comptes)</b>	<b>1994 (comptes)</b>	<b>1995 (résultats provisoires)</b>	<b>Variation 1995/1993</b>
<b>Régions</b>	15,3	16,1	14,5	- 5,2
<b>Départements</b>	34,4	33,7	33,6	- 2,3
<b>Communes</b> (dont)	92,0	91,6	85,8	- 6,7
<i>(plus de 10.000 habitants)</i>	<i>(45,2)</i>	<i>(45,2)</i>	<i>(40,2)</i>	<i>(- 11,1)</i>
<i>(moins de 10.000 habitants)</i>	<i>(46,8)</i>	<i>(46,4)</i>	<i>(45,6)</i>	<i>(- 2,6)</i>
<b>TOTAL</b>	<b>141,7</b>	<b>141,4</b>	<b>133,9</b>	<b>- 5,5</b>

**(Groupements à fiscalité propre)**

*(en milliards de francs courants, arrondis)*

<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>Variation 1994/1993</b>
8,4	10,2	+ 21,4

**Transferts reçus**

*(en milliards de francs courants, arrondis)*

	<b>1993 (comptes)</b>	<b>1994 (comptes)</b>	<b>1995 (résultats provisoires)</b>	<b>Variation 1995/1993</b>
<b>FONCTIONNEMENT</b>				
<b>Régions</b>	<b>10,5</b>	<b>11,5</b>	<b>13,2</b>	<b>+ 25,7</b>
<b>Départements</b>	<b>50,9</b>	<b>52,8</b>	<b>54,5</b>	<b>+ 7,1</b>
<b>Communes</b> (dont)	<b>98,2</b>	<b>98,7</b>	<b>99,5</b>	<b>+ 1,3</b>
<i>(plus de 10.000 habitants)</i>	<i>(58,8)</i>	<i>(59,1)</i>	<i>(59,6)</i>	<i>(+ 1,4)</i>
<i>(moins de 10.000 habitants)</i>	<i>(39,4)</i>	<i>(39,6)</i>	<i>(39,9)</i>	<i>(+ 1,3)</i>
<b>Sous-total (1)</b>	<b>159,6</b>	<b>163,0</b>	<b>167,2</b>	<b>+ 4,8</b>
<b>INVESTISSEMENT</b>				
<b>Régions</b>	<b>8,5</b>	<b>7,5</b>	<b>7,6</b>	<b>- 10,6</b>
<b>Départements</b>	<b>14,4</b>	<b>15,6</b>	<b>14,9</b>	<b>+ 3,5</b>
<b>Communes</b> (dont)	<b>35,4</b>	<b>38,5</b>	<b>36,9</b>	<b>+ 4,2</b>
<i>(plus de 10.000 habitants)</i>	<i>(16,0)</i>	<i>(18,3)</i>	<i>(16,9)</i>	<i>(+ 5,6)</i>
<i>(moins de 10.000 habitants)</i>	<i>(19,4)</i>	<i>(20,2)</i>	<i>(20,0)</i>	<i>(+ 3,1)</i>
<b>Sous-total (2)</b>	<b>58,3</b>	<b>61,6</b>	<b>59,4</b>	<b>+ 1,9</b>
<b>TOTAL (1 + 2)</b>	<b>217,9</b>	<b>224,6</b>	<b>226,6</b>	<b>+ 4,0</b>

**(Groupements à fiscalité propre)**

*(en milliards de francs courants, arrondis)*

<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>Variation 1994/1993</b>
<b>6,1</b>	<b>6,7</b>	<b>+ 9,8</b>

**Impôts directs (quatre taxes)**

*(en milliards de francs courants, arrondis)*

	<b>1993 (comptes)</b>	<b>1994 (comptes)</b>	<b>1995 (résultats provisoires)</b>	<b>Variation 1995/1993</b>
<b>Régions</b>	17,4	20,3	21,7	+ 24,7
<b>Départements</b>	66,8	71,9	75,7	+ 13,3
<b>Communes</b>	139,6	149,1	153,3	+ 9,8
(dont)				
<i>(plus de 10.000 habitants)</i>	<i>(90,5)</i>	<i>(94,4)</i>	<i>(97,0)</i>	<i>(+ 7,2)</i>
<i>(moins de 10.000 habitants)</i>	<i>(49,1)</i>	<i>(54,7)</i>	<i>(56,3)</i>	<i>(+ 14,7)</i>
<b>TOTAL</b>	<b>223,8</b>	<b>241,3</b>	<b>250,7</b>	<b>+ 12,07</b>

**(Groupements à fiscalité propre)**

*(en milliards de francs courants, arrondis)*

<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>Variation 1994/1993</b>
18,5	21,8	+ 11,8

**Structure de l'annuité**

*(en milliards de francs courants, arrondis)*

	1993	1994	1995
<b>Régions</b>			
<i>(intérêts)</i>	(3,7)	(3,6)	(3,7)
<i>(capital)</i>	(4,4)	(6,5)	(5,7)
<b>Départements</b>			
<i>(intérêts)</i>	(9,7)	(9,6)	(9,4)
<i>(capital)</i>	(13,7)	(20,9)	(18,2)
<b>Communes</b>			
<i>(intérêts)</i>	(30,9)	(29,7)	(27,9)
<i>(capital)</i>	(32,0)	(42,8)	(35,3)
<b>TOTAL</b>			
<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
(Intérêts)	(3,7)	(3,7)	-
(Capital)	(3,6)	(4,6)	+ 27,8
<b>TOTAL</b>	<b>7,3</b>	<b>8,3</b>	<b>+ 13,7</b>

DOCUMENT ANNEXE N° 1

C.N.R.A.C.L. :

PERSPECTIVES À LONG TERME DU RÉGIME  
DES COLLECTIVITES 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 socio-démographiques 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 :

$$(T_c \cdot C \cdot y = b \cdot R)$$

- où  $T_c$  est le taux de cotisation,  
 $C$  l'effectif de cotisants,  
 $y$  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 macroéconomiques

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 macroéconomiques qui sous-tendent cette prospective. Pour ces projections par régime, 6 scénarios sont à retenir :

- scénario macroéconomique n° 1 + revalorisation sur les prix
- scénario macroéconomique n° 2 + revalorisation sur les prix

- scénario macroéconomique n° 3 + revalorisation sur les prix
- scénario macroéconomique n° 2 bis + revalorisation sur les prix
- scénario macroéconomique n° 3 bis + revalorisation sur les prix
- scénario macroéconomique 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**

À 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<sup>er</sup> février 1990 (dit 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<sup>er</sup> 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, tant au niveau 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, forts 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 sur-fiscalisation 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 pourront, 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 macroéconomiques 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 n° 1

Évolution des cotisants de la CNRACL entre 1994 et 2015

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

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.

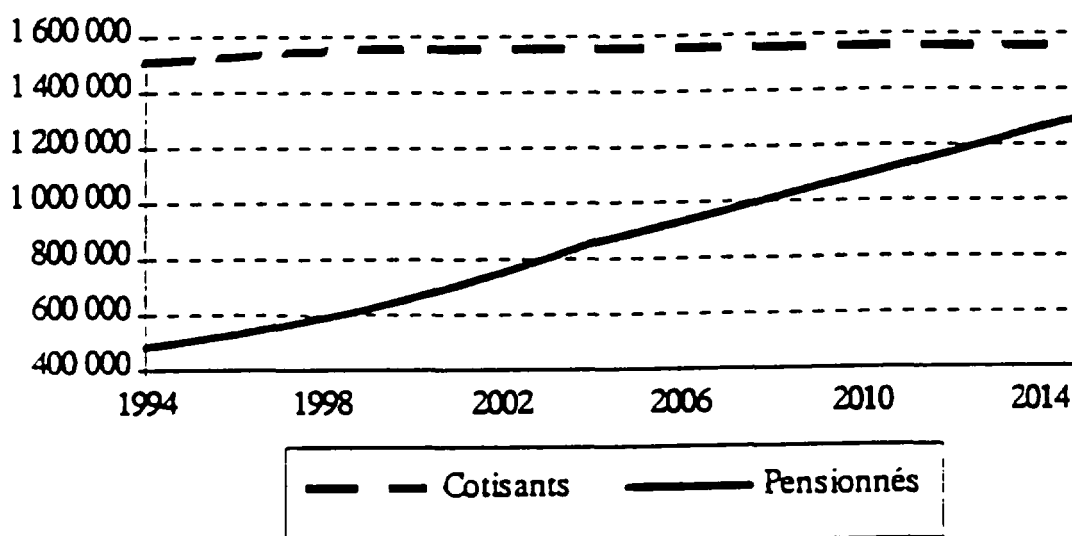
Tableau n° 2

Évolution des pensionnés de la CNRACL entre 1994 et 2015

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

## Graphique n° 1

### Évolution des cotisants et pensionnés de la CNRACL entre 1994 et 2015



En ce qui concerne le rapport démographique brut <sup>1</sup> 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 pondéré <sup>1</sup> 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.

(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 %)].

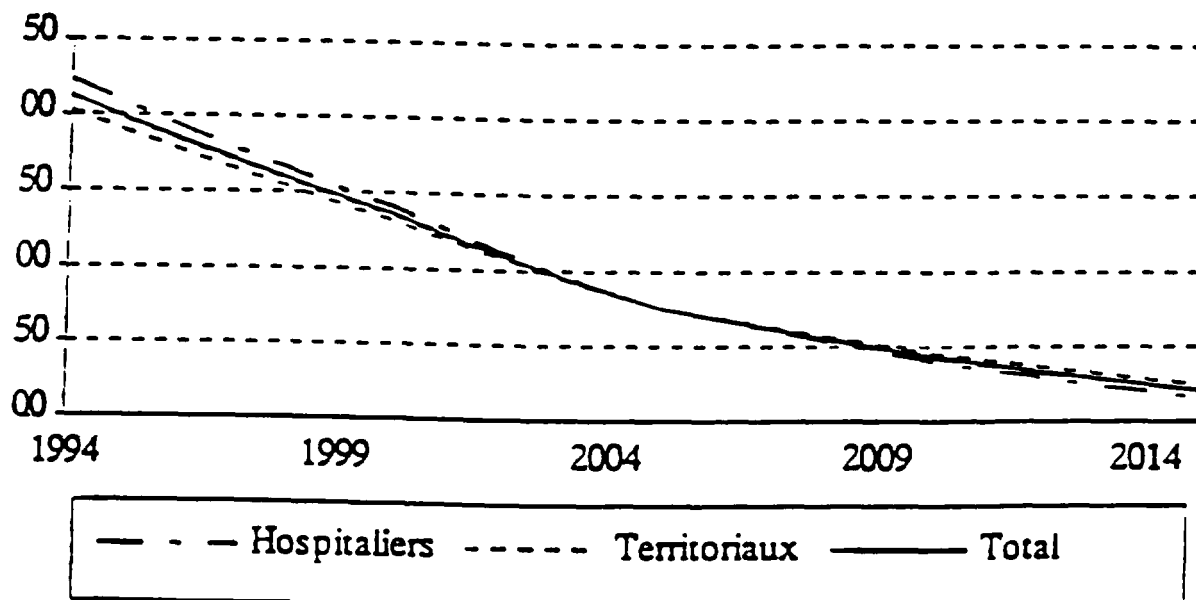
Tableau n° 3

Évolution du rapport démographique de la CNRACL  
entre 1994 et 2015

Rapport démographique	1994	2000	2005	2010	2015
<b>Hospitaliers</b>					
mesure brute	3,24	2,41	1,75	1,40	1,15
mesure pondérée	3,44	2,56	1,85	1,47	1,22
<b>Territoriaux</b>					
mesure brute	3,03	2,32	1,75	1,46	1,25
mesure pondérée	3,51	2,57	1,89	1,55	1,32
<b>Total</b>					
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 n° 2

Évolution du rapport démographique de la CNRACL  
entre 1994 et 2015



## **5. La projection des charges (prestations) en francs constants**

### **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 est alors de 2,0 %. On peut ainsi 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 6 scénarios.

Tableau n° 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	1 560 800	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	111 519	120 729	133 295	147 168
Pension moyenne	70 405	73 453	78 330	83 872	90 446
Pension moyenne ODI	78 157	79 999	83 936	89 520	96 194
Pension moyenne ODE	38 640	39 344	39 890	41 052	42 396
Cotisations	35,9	38,2	41,4	45,7	50,4
Prestations	37,3	50,3	71,2	93,4	119,2
Prestations ODI	33,3	46,1	66,7	88,1	113,2
Prestations ODE	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	1 560 800	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	117 268	129 474	142 950	157 828
Pension moyenne	70 405	75 319	81 967	89 422	98 815
Pension moyenne ODI	78 157	82 088	87 992	94 529	102 049
Pension moyenne ODE	38 640	39 658	40 658	42 154	43 700
Cotisations	35,9	40,2	44,4	46,0	54,1
Prestations	37,3	51,6	74,5	98,5	126,2
Prestations ODI	33,3	47,3	69,9	93,0	120,1
Prestations ODE	4,0	4,3	4,7	5,4	6,1
Taux de cotisation d'équilibre	22,8%	28,2%	36,9%	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	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	109 546	116 334	127 820	146 160
Pension moyenne	70 405	72 792	76 645	81 119	88 685
Pension moyenne ODI	78 157	79 213	82 055	85 485	94 251
Pension moyenne ODE	38 640	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 ODI	33,3	45,7	65,2	85,1	111,0
Prestations ODE	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%

Tableau n° 4 (suite)

Scénario 2 bis - 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	1 318 800
Retraités de droit direct	428 200	578 200	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	125 093	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 ODE	38 840	40 039	40 662	41 626	42 511
Cotisations	35,9	40,0	42,9	45,0	47,3
Prestations	37,3	51,6	73,5	94,4	117,0
Prestations DDI	33,3	47,3	68,9	89,0	111,1
Prestations ODE	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 3 bis - 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	1 318 800
Retraités de droit direct	428 200	578 200	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	109 708	118 065	134 357	159 574
Pension moyenne	70 405	72 801	78 991	83 106	93 070
Pension moyenne DDI	78 157	79 224	82 445	88 684	99 095
Pension moyenne ODE	38 840	39 150	39 599	40 858	42 703
Cotisations	35,9	37,6	40,5	46,0	54,7
Prestations	37,3	46,9	70,0	92,5	122,6
Prestations DDI	33,3	45,7	65,5	87,3	116,7
Prestations ODE	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	1 318 800
Retraités de droit direct	428 200	578 200	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	111 519	120 729	133 295	147 168
Pension moyenne	70 405	75 063	82 746	92 355	104 016
Pension moyenne DDI	78 157	81 658	88 562	98 405	110 389
Pension moyenne ODE	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 ODE	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%

## DOCUMENT ANNEXE N° 2

### LES SERVICES PUBLICS LOCAUX

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

- soit à caractère industriel et commercial (SPLIC) : ceux-ci sont financés par l'utilisateur 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'utilisateur) -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 SPLIC, 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'utilisateurs, 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 aurait, 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 menée 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.

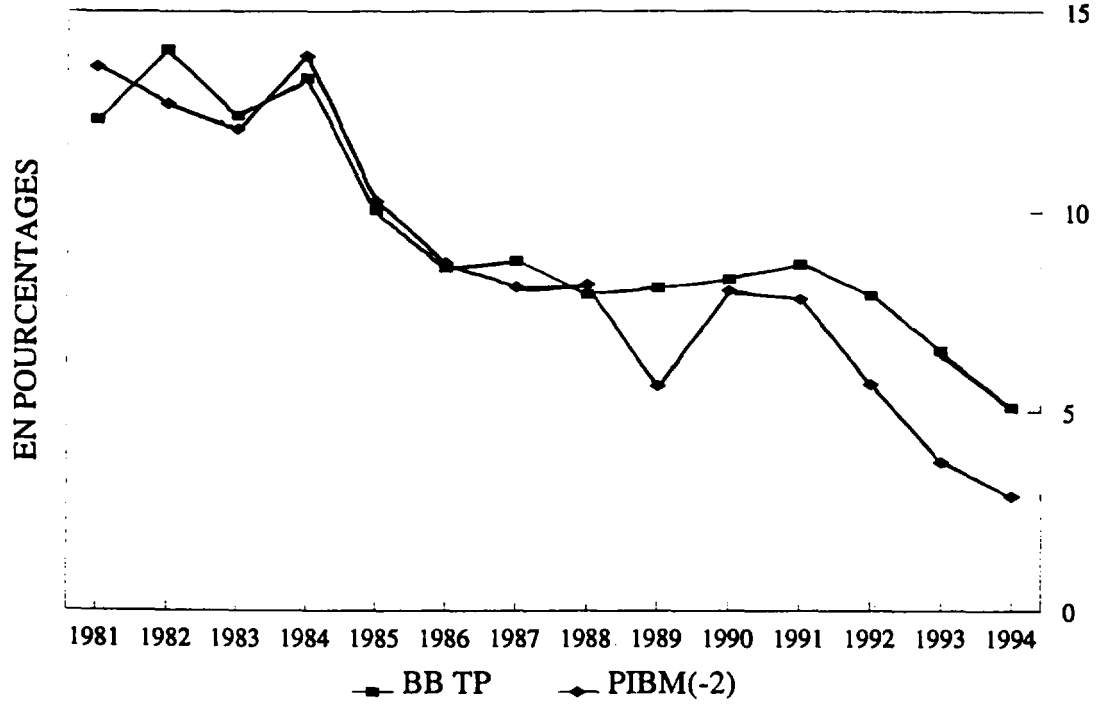
Tout au plus est-il concevable, pour le proche passé, de raisonner à partir d'une ébauche de comptabilité analytique, fondée sur les financements (emprunts, taxes, redevances). Mais l'entreprise est périlleuse.

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

### DOCUMENT ANNEXE N° 3

### TAXE PROFESSIONNELLE

CROISSANCE DES BASES BRUTES DE LA TAXE PROFESSIONNELLE  
PAR RAPPORT AU PRODUIT INTERIEUR BRUT MARCHAND (DECALE DE DEUX ANS)



STRUCTURE DES BASES BRUTES DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

