

N° 90

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1990.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 1991 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME I

**INTÉRIEUR - DÉCENTRALISATION
ADMINISTRATION TERRITORIALE**

Par M. Bernard LAURENT,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Louis Virapoullé, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, *vice-présidents* ; Charles Lederman, Germain Authie, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, *secrétaires* ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Daugnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hœffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 28), 1639 (tome IV) et T.A. 389.

Sénat : 84 et 85 (annexe n° 27) (1989-1990).

Lois de finances. - Collectivités locales - Décentralisation.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT : LES BUTS INAVOUÉS DE LA DÉCONCENTRATION ?	7
A. LA MODERNISATION DES PRÉFECTURES ET DES SOUS-PRÉFECTURES	7
1. Les principes du plan de modernisation	7
2. La traduction budgétaire du plan de modernisation en 1991	8
<i>a) Les moyens humains</i>	8
<i>b) Les moyens matériels</i>	9
<i>c) Les méthodes de gestion</i>	9
B. LA DÉCONCENTRATION SELON LE TITRE PREMIER DU PROJET DE LOI D'ORIENTATION RELATIF À L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE	10
1. Des mesures de déconcentration ponctuelles	10
2. Les orientations de la déconcentration selon le titre premier du projet de loi	12
3. Une nouvelle tentative de remise en cause de l'échelon départemental	13
II. LES FINANCES LOCALES	15
A. LES CONCOURS DE L'ÉTAT	15
1. Les crédits du ministère de l'intérieur	17
<i>a) La dotation globale d'équipement</i>	17
<i>b) Les dotations de compensation des transferts de compétences</i>	20
2. Les autres concours budgétaires	24
<i>a) La dotation globale de fonctionnement</i>	24
<i>b) La dotation spéciale pour le logement des instituteurs</i>	28
<i>c) Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (F.C.T.V.A.)</i>	28
<i>d) Les transferts liés à la taxe professionnelle</i>	29

	<u>Pages</u>
B. LA FISCALITÉ LOCALE	32
1. L'évolution de la fiscalité locale en 1990	32
<i>a) La fiscalité directe locale</i>	32
<i>b) La fiscalité indirecte locale</i>	34
2. La réforme de la fiscalité directe locale : l'incohérence	36
C. L'ÉVOLUTION DES BUDGETS LOCAUX	38
1. L'orientation générale des budgets locaux	38
2. Evolution par niveau de collectivités territoriales	39
<i>a) Les budgets communaux</i>	39
<i>b) Les budgets départementaux</i>	40
<i>c) Les budgets régionaux</i>	41
D. LES EMPRUNTS DES COLLECTIVITÉS LOCALES	42
III. LA DÉCENTRALISATION : UN ACQUIS SOUMIS A RUDE ÉPREUVE	44
A. DES RESPONSABILITÉS SANS MOYENS	44
1. La compensation toujours attendue des transferts de compétences et le lent partage des services	44
2. Les responsabilités nouvelles sans compensation	47
B. LES DANGERS D'UNE RÉFORME ENTREPRISE ET LE RETARD D'UNE RÉFORME ATTENDUE	48
1. Le projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République : la destabilisation des collectivités locales	48
2. Le statut de l'élu local : une réforme de nouveau retardée ..	51
CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	54

Mesdames, Messieurs,

La discussion budgétaire fournit traditionnellement l'occasion à votre commission des Lois, au-delà de l'avis sur les crédits inscrits au budget du ministère de l'intérieur et consacrés à l'administration territoriale et aux collectivités locales, d'examiner l'ensemble des concours de l'Etat aux collectivités locales et de dresser un bilan de la décentralisation.

Il apparaît à votre commission que, cette année, les dotations progressent correctement. Il est vrai qu'eu égard aux chiffres lamentables de l'an dernier, les perspectives 1991 paraissent aisément favorables.

Cependant il est d'ores et déjà certain que l'an prochain l'augmentation de la dotation globale de fonctionnement, qui conditionne aussi celle d'autres concours de l'Etat, sera moindre. En outre, les problèmes fondamentaux demeurent : mode d'indexation critiquable de la dotation globale de fonctionnement, compensation très partielle des compétences transférées, voire absence totale de compensation pour les nouvelles responsabilités imposées aux collectivités locales.

Mais des menaces peut-être encore plus graves semblent peser sur les collectivités locales. En effet, le gouvernement semble tenir rigueur à ces collectivités d'avoir fait de la décentralisation une réussite dans la mesure où elles ont parfaitement assumé leurs responsabilités, dans des conditions difficiles dues à l'insuffisance de la compensation financière des compétences transférées et à l'engagement extrêmement lent du processus de partage des services extérieurs de l'Etat. En effet, tandis qu'une réforme indispensable, l'élaboration d'un statut de l' élu local, est sans cesse reportée, d'autres réformes entreprises par le gouvernement semblent témoigner d'une

volonté de déstabilisation des collectivités décentralisées : touches successives destinées à remettre en cause l'existence même de l'échelon départemental, atteintes ponctuelles à la libre administration des collectivités, entraves à la gestion des élus majoritaires.

Les indices convergents sont trop nombreux pour qu'on ne puisse, sans procès d'intention, déceler, de la part du gouvernement, le désir de créer un environnement défavorable pour les collectivités locales, faute sans doute de pouvoir ouvertement revenir sur l'acquis que constitue la décentralisation.

I. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT : LES BUTS INAVOUÉS DE LA DÉCONCENTRATION ?

Dans le projet de budget pour 1991, les crédits consacrés à l'administration territoriale augmentent de 3,96 % et s'élèvent ainsi à 4.951 millions de francs.

A structure constante, cette progression serait cependant plus forte. Il convient en effet de rappeler que la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 a réformé les juridictions administratives, notamment en créant les cours administratives d'appel à caractère interrégional dans le but de désengorger le Conseil d'Etat, et que la gestion des tribunaux administratifs a été transférée au ministère de la justice. Sont ainsi transférés au ministère de la Justice, dans le projet de budget, 624 emplois et 84,97 millions de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement. L'augmentation à structure constante serait donc plus sensible 6,8 %.

Le budget du ministère de l'Intérieur traduit, pour l'administration territoriale, la poursuite du plan de modernisation des préfectures. Mais l'analyse de ces mesures ne peut être dissociée de la réforme de l'administration territoriale dont les principes sont posés par le titre premier du projet de loi dont est désormais saisi le Parlement.

A. LA MODERNISATION DES PRÉFECTURES ET DES SOUS-PRÉFECTURES

1. Les principes du plan de modernisation

Le budget de 1990 constituait, selon le gouvernement, l'amorce d'un plan quinquennal de modernisation des préfectures, lesquelles devaient constituer le pivot de la rénovation du service public et l'instrument de la déconcentration.

Trois priorités ont été définies dans le cadre de ce plan, finalement arrêté à l'issue du comité paritaire du 5 juin 1990 : la valorisation des métiers et la professionnalisation des agents, l'adaptation du cadre de travail, le renouvellement du dialogue social.

Pour atteindre le premier objectif, quatre actions seraient privilégiées : une gestion plus dynamique des personnels, la valorisation des carrières, le développement de la formation, l'intégration de l'action sociale dans la politique du personnel.

Quant à l'amélioration des conditions de travail, elle serait assurée par :

- une politique immobilière prévoyant notamment la mise à niveau du patrimoine, l'amélioration de la sécurité, l'achèvement en cinq ans de la rénovation de l'accueil du public dans les préfectures, la réalisation de la désimbrication des locaux (séparation des services de l'Etat et du département) et le financement d'opérations nouvelles ;

- une programmation des actions dans le domaine de l'informatique et des transmissions afin d'établir des liaisons permanentes et sûres entre les autorités gouvernementales et les préfectures, de renforcer les moyens d'information, de développer les grands systèmes informatiques de production des titres réglementaires, de doter les préfectures d'outils de communication externe.

Enfin, le renouvellement du dialogue social au sein des préfectures passerait par la revalorisation des instances de concertation, le développement de la communication interne, la délégation des responsabilités, la formation de l'encadrement au management, et aussi par une concertation accrue entre l'administration centrale et les préfectures.

2. La traduction budgétaire du plan de modernisation en 1991

a) Les moyens humains

Le gouvernement a conclu à l'opportunité de créations nettes d'emploi. Les préfectures sont donc exonérées des suppressions forfaitaires d'emplois pour 1991 et bénéficieront même de soixante créations d'emplois (dont quarante pour les services des étrangers).

Quant à la situation indemnitaire du cadre national des préfectures, elle sera revalorisée, grâce à un abondement de 30 millions de francs (qui représente une progression de 5 % pour la remise à niveau et une amélioration de 7 %). Les personnels des catégories B, C et D bénéficieront en outre de l'application du

protocole sur la rénovation de la grille de la fonction publique, qui se traduit par l'inscription de 45,1 millions de francs au-delà des mesures d'ajustement technique.

L'évolution des qualifications en fonction des missions est engagée par la transformation de 111 emplois de catégorie C en 51 de catégorie B et 60 de catégorie A. Au terme du plan (1995), les catégories A et B devraient représenter 35 % de l'effectif, au lieu de 25 % à ce jour.

Enfin, l'effort de formation se renforce sensiblement avec des crédits qui passent de 38 à 45,5 millions de francs, soit une augmentation de 20 %.

b) Les moyens matériels

Les crédits consacrés à l'informatique atteindront en 1991 201 millions de francs, soit une progression de 20,4 %.

Au titre de l'investissement immobilier, 250 millions de francs sont inscrits en autorisations de programme pour les gros travaux et les transformations du patrimoine. En revanche, les opérations de « désimbrication » ne feraient l'objet d'une demande de crédits qu'en loi de finances rectificative, de même que le développement du réseau général de transmission (messagerie électronique) destiné à remplacer les liaisons actuelles entre les préfetures et les services centraux.

c) Les méthodes de gestion

La déconcentration de la gestion par enveloppe globalisée appliquée depuis 1986 restera la règle pour le fonctionnement des préfetures, sous réserve de la reconduction du fonds de modernisation (26 millions de francs) permettant d'appuyer depuis l'administration centrale les expériences innovantes.

Toutes les préfetures se doteront d'un tableau de bord standardisé, garantissant la qualité du contrôle de gestion qui doit accompagner la déconcentration.

Par l'institution d'une préfeture-pilote, devraient être testées une simplification du contrôle financier *a priori* et certaines formules d'intéressement du personnel à la gestion.

Cependant, l'effort engagé au titre de la modernisation des préfetures et sous-préfetures n'explique que très partiellement

la bonne progression des crédits consacrés à l'administration territoriale. L'application de la loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985 relative à la prise en charge par l'Etat, les départements et les régions des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité reste la cause essentielle de l'augmentation. L'application de cette loi se traduit en effet par des mesures nouvelles positives nettes de plus de 122 millions de francs et par la création nette de 921 emplois dans les préfetures qui s'ajoutent aux 7 197 emplois créés de 1987 à 1990.

B. LA DÉCONCENTRATION SELON LE TITRE PREMIER DU PROJET DE LOI D'ORIENTATION RELATIF À L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE LA RÉPUBLIQUE

La mise en oeuvre des lois de décentralisation à partir de 1982 aurait dû s'accompagner d'une véritable politique de déconcentration des services de l'Etat.

En fait, les rapports entre les échelons centraux et territoriaux n'ont jusqu'à présent guère été modifiés.

Cependant, le gouvernement, lors de séminaires du 23 septembre 1989 et du 11 juin 1990, a entendu promouvoir une nouvelle politique qui ferait de la déconcentration la règle de droit commun des interventions de l'Etat et du traitement centralisé des dossiers l'exception à justifier.

1. Des mesures de déconcentration ponctuelles

A la suite du séminaire de septembre 1989, quelques mesures ont été décidées :

- généralisation, à partir de 1991, à l'ensemble des services territoriaux de l'Etat des budgets globaux de fonctionnement, les préfetures ayant joué en la matière un rôle précurseur ;

- lancement d'expériences de centres de responsabilité bénéficiant d'assouplissements des règles de gestion, sur la base de contrats d'objectifs ;

- déconcentration de la procédure de rétablissement de crédits afin de faciliter au plan local la réalisation d'actions interministérielles ;

- refonte du dispositif de gestion des crédits d'investissements dans le sens d'une déconcentration accrue ;

- systématisation de la procédure de lettre de mission aux préfets.

D'autres mesures ont suivi le séminaire de juin 1990 :

- globalisation des crédits qui concourent à la politique de la ville ;

- assouplissement à titre expérimental des conditions de gestion des crédits du FIAT ;

- simplification des procédures budgétaires et comptables ;

- déconcentration de la gestion du domaine civil de l'Etat ;

- désignation de chefs de projet permettant d'assurer le suivi permanent des actions interministérielles ;

- lancement d'actions communes entre les services territoriaux dans des domaines tels que la formation, l'action sociale, l'informatique, la communication, l'aide à la décision, l'aide à la gestion.

Par ailleurs, quatre orientations ont été retenues en matière de déconcentration financière :

- proscription de toute directive d'emploi pour les crédits de catégorie II ;

- reclassement en catégorie II des crédits gérés selon la procédure des délégations de programme individualisées ;

- suppression des lignes mixtes qui permettent aux ministères de choisir à tout moment, en fonction de leurs propres critères, la procédure centralisée ou déconcentrée ;

- classement en catégorie II de l'ensemble des crédits correspondant à des contrats de plan.

Enfin, 180 mesures de déconcentration et de simplification de procédures réglementaires, proposées dans les

projets d'administration déconcentrée font actuellement l'objet d'un examen interministériel.

Mais le cadre général de cette politique de déconcentration devrait être fourni par le titre premier du projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République, déposé en premier lieu, contrairement à une tradition bien établie, sur le bureau de l'Assemblée nationale.

2. Les orientations de la déconcentration selon le titre premier du projet de loi

Le titre premier de ce projet est en effet consacré à l'administration territoriale de l'Etat et, aux termes de l'exposé des motifs, la rénovation de l'Etat envisagée *«ne peut être seulement affaire de volonté du gouvernement»* et *«doit devenir l'expression de la volonté générale»*.

Deux orientations essentielles sont définies :

- **le principe de subsidiarité dans la répartition des missions entre les administrations centrales et les services extérieurs de l'Etat. Les missions des administrations centrales seraient limitées aux seules fonctions de caractère national, c'est-à-dire à celles qui se rapportent à la réglementation et à la conception, la coordination et l'évaluation des politiques publiques nationales. Pour toutes les autres missions, en revanche, serait reconnue une compétence de droit commun à l'administration territoriale de l'Etat organisée dans le cadre de circonscriptions régionales, départementales et d'arrondissement ;**

- **le renforcement du rôle de la représentation territoriale de l'Etat au niveau de la région, par la reconnaissance au préfet de région d'un pouvoir de direction sur les préfets de département pour la mise en oeuvre des politiques nationales et communautaires en matière de développement économique et social et d'aménagement du territoire.**

Sur la base de ces deux principes, que le gouvernement tient ainsi à faire entériner par la représentation nationale, interviendrait alors un décret-cadre portant charte de la déconcentration.

3. Une nouvelle tentative de remise en cause de l'échelon départemental

Il n'appartient certes pas à votre commission de prendre définitivement position, dans le cadre du présent avis, sur cette réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat. Cependant votre rapporteur a trop déploré par le passé que la déconcentration des services de l'Etat n'ait pas suivi la décentralisation pour ne pas se féliciter de la première orientation retenue qui apparaît réellement novatrice.

En revanche, la deuxième orientation paraît de nature à remettre en cause les fondements mêmes de notre administration locale. L'institution d'une hiérarchie entre le préfet de région et les représentants de l'Etat dans le département ne peut être sans incidence sur le rôle de l'institution départementale. Une telle organisation territoriale de l'Etat ne peut que conduire à la mise sous tutelle du niveau d'administration départementale, puis sans doute à la remise en cause de sa nécessité et enfin à sa suppression.

N'y aurait-il que cette mesure dans le projet de loi d'orientation –mais d'autres également inquiétantes seront signalées ultérieurement dans le présent avis–, l'on pourrait légitimement s'interroger sur les intentions réelles du gouvernement et se demander si la déconcentration constitue bien l'indispensable corollaire de la décentralisation ou un prétexte pour faire échec aux collectivités départementales, qui constituent une des pièces essentielles de la décentralisation.

Il ne s'agit pas là d'un procès d'intention fait au gouvernement car un autre texte semble bien aussi avoir pour finalité la remise en cause de l'institution départementale. Comment ne pas songer que votre commission des Lois a dû proposer à la Haute assemblée, qui l'a suivie, l'adoption d'une question préalable sur le projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, parce que ce texte lui paraissait un «*nouvel instrument d'une recentralisation rampante déjà perceptible*» et qu'en outre il créait les conditions idéales pour modifier le mode de scrutin pour l'élection des conseillers généraux et pour faire ainsi perdre toute spécificité à la représentation départementale par rapport à la représentation régionale. Cette dernière crainte est d'ailleurs confirmée par les propos réitérés et se voulant rassurants du ministre de l'intérieur qui déclare que le gouvernement n'a pas l'intention d'instaurer la représentation proportionnelle pour les élections cantonales à brève échéance, c'est-à-dire que le changement du mode de scrutin reste un de ses

objectifs, sinon immédiat, du moins à moyen terme. Or il est bien évident qu'il sera plus facile de proposer la suppression de l'échelon départemental s'il n'a plus aucune spécificité en raison d'un mode d'élection identique des conseillers généraux et des conseillers régionaux.

II. LES FINANCES LOCALES

A. LES CONCOURS DE L'ÉTAT

Les concours de l'Etat aux collectivités locales progressent correctement en 1991.

Aux termes de l'annexe au projet de loi de finances pour 1991 établie en application de l'article 101 de la loi de finances pour 1987 (cf. ci-après le tableau établi d'après ce document), le taux de progression globale de ce concours est de 7,7 % (8,2 % hors fiscalité transférée). Si l'on exclut la compensation des exonérations et dégrèvements fiscaux d'origine législative, la variation en pourcentage s'établit à 7,5 %.

Etat récapitulatif des concours de l'Etat aux collectivités locales
(Comparaison entre la loi de finances pour 1990 et le projet de loi de finances pour 1991)

(en millions de francs)

	Loi de finances pour 1990	Projet de loi de finances pour 1991	Variation 1990/1991 en pourcentage
1. Dotations et subventions de fonctionnement			
1.1. Dotation globale de fonctionnement	82 151	88 322	+ 7,5
1.2. Dotation spéciale instituteurs	3 226	3 305	+ 2,4
1.3. Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	796	847	+ 6,4
1.4. Subventions des divers ministères dont	4 079	3 729	- 8,6
Agriculture et forêt	813	833	+ 2,5
Culture, communication, grands travaux et bicentenaire	544	591	+ 8,6
Départements et territoires d'outre-mer	250	229	- 8,4
Economie, finances et budget	20	20	
Education nationale et jeunesse et sport	543	134	- 75,3
Equipped et logement	11	8	- 27,3
Commerce et artisanat	(1)	(1)	
Environnement	9	9	
Intérieur	495	473	- 4,4
Justice	243	256	+ 5,3
Solidarité, santé et protection sociale	801	800	- 0,1
Transports et mer	170	195	+ 14,7
Travail, emploi et formation professionnelle	180	180	
Total 1	90 252	96 203	+ 6,6

(1) En réalité, un montant de 0,250 million de francs figure sur le budget du commerce et de l'artisanat.

	Loi de finances pour 1990	Projet de loi de finances pour 1991	Variation 1990/1991 en pourcentage
2. Dotations et subventions d'équipement			
2.1. Dotation globale d'équipement (A.P.)	5 121	5 403	+ 5,5
2.2. Fonds de compensation pour la T.V.A.	15 073	17 350	+ 15,1
2.3. Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de police .	700	850	+ 21,4
2.4. Subventions des divers ministères (A.P.)	3 181	3 441	+ 8,1
dont :			
Agriculture et forêt	360	375	+ 4,2
Culture, communication, grands travaux et bicentenaire	999	1 119	+ 12,0
Départements et territoires d'outre-mer	222	222	
Education nationale et jeunesse et sport	73	62	- 15,0
Equipement et logement	668	716	+ 7,2
Industrie et aménagement du territoire et tourisme ..	11 812	13 518	+ 14,4
Commerce et artisanat	164	166	+ 50,0
Environnement	60	22	+ 1,2
Intérieur	32	32	- 63,3
Solidarité, santé et protection sociale	472	573	
Transports et mer			+ 21,4
2.5. Comptes spéciaux du Trésor (A.P.)	1 091	1 106	+ 1,4
dont :			
F.N.D.A.E.	700	770	+ 10,0
Fonds forestier national	282	300	+ 6,4
Fonds national des haras	9	11	+ 22,2
F.N.D.S.	100	25	- 75,0
Total 2	25.166	28.150	+ 11,8
3. Compensation financière des transferts de compétences			
3.1. Dotations budgétaires			
Intérieur :			
Dotation générale de décentralisation	(2) 12 890	(2) 13 692	+ 6,2
Dotation régionale d'équipement scolaire (A.P.)	2 438	2 572	+ 5,5
Dotation départementale d'équipement des collèges (A.P.)	1 206	1 272	+ 5,5
Travail, emploi et formation professionnelle :			
Dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage	2 461	2 690	+ 9,3
3.2. Fiscalité transférée	36 800	38 790	+ 5,4
Total 3	55 795	59 016	+ 5,8

(2) Ce chiffre n'inclut pas la provision technique de 1 milliard de francs (chap. 41-56 de l'Intérieur) liée à l'écrêtement des départements surfiscalisés afin d'éviter un double compte.

	Loi de finances pour 1990	Projet de loi de finances pour 1991	Variation 1990/1991 en pourcentage
4. Compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs			
4.1. Dotation de compensation de la taxe professionnelle	21 786	23 426	+ 7,5
4.2. Contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties	2 604	2 102	- 19,3
4.3. Compensation de divers dégrèvements législatifs	16 540	19 590	- 18,4
Total 4	40 930	45 118	+ 10,2
Total général 1+2+3+4 (en D.O. + A.P.)	212 143	228 487	+ 7,7
Total général 1+2+3+4 (en D.O. + A.P.) hors fiscalité transférée	175 343	189 697	+ 8,2

La progression des subventions de fonctionnement est heureusement meilleure que celle enregistrée l'an dernier : + 6,6 %.

Celle des subventions d'équipement est nettement plus élevée : + 11,8 %, en raison de l'augmentation du fonds de compensation pour la T.V.A. et du prélèvement au titre des amendes forfaitaires de police. Cette croissance du prélèvement est due à l'amélioration du recouvrement des amendes résultant de l'instauration de la possibilité de paiement immédiat.

1. Les crédits du ministère de l'intérieur

Les crédits inscrits au budget du ministère de l'intérieur au titre de l'action «collectivités locales» s'élèvent à 25,61 milliards de francs contre 24,91 milliards de francs de services votés pour 1990, soit une progression de 2,8 %.

a) La dotation globale d'équipement

Le montant de la dotation globale d'équipement (D.G.E.) s'élève, pour 1991 :

- à 5 403 millions de francs en autorisations de programme, contre 5 121 millions en 1990, soit une progression de

5,5 %, identique à celle du taux d'évolution de la formation brute de capital fixe des administrations publiques prévu pour 1991 (comme l'impose l'article 108 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983) ;

- à 5 071 millions de francs en crédits de paiement, contre 4 804 millions de francs en 1990, soit une progression identique de 5,5 %.

Pour 1990, le taux de progression atteignait 6,4 %.

Dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes, il vient d'être décidé par le Parlement que l'importance respective des deux parts de la dotation globale des communes et de celle des départements ne serait plus déterminée annuellement par décret en Conseil d'Etat mais par décret simple, mais toujours pris, bien sûr, après avis du comité des finances locales.

- la dotation globale d'équipement des communes (chapitre 67-52)

Elle passe de 3 078 millions de francs en autorisations de programme à 3 248 millions de francs et de 2 845 millions de francs en crédits de paiement à 3 002 millions de francs.

On peut rappeler qu'entre 1986 et 1990, les crédits répartis au titre de la deuxième part de la D.G.E. des communes (qui est destinée aux communes et groupements de communes de 2 000 habitants maximum et qui est répartie entre les bénéficiaires sous forme de subventions par opération attribuées par les préfets) se sont globalement élevés en autorisations de programme et en crédits de paiement à :

- 621,730 MF en 1986
- 651,305 MF en 1987
- 901,405 MF en 1988
- 920,206 MF en 1989

et en 1990 à 998,553 millions de francs en autorisations de programme et à 908,553 millions de francs en crédits de paiement.

Par ailleurs, les enquêtes effectuées depuis 1987 sur le fonctionnement de la deuxième part ont montré que :

- en 1987, sur 21 132 opérations ayant fait l'objet d'une demande de subvention dans le cadre de la D.G.E., 12 053, soit 57 % d'entre elles, ont effectivement bénéficié d'une subvention pour un

montant total d'investissements subventionnés de 2356 millions de francs et pour un taux moyen national de subvention de 27,43 % ;

- en 1988, sur 20 876 opérations présentées, 15 823, soit 76 %, ont été subventionnées, représentant un montant d'investissement de 3 153 millions de francs et un taux moyen de subvention de 28,50 % ;

- en 1989, les résultats, encore partiels, de l'enquête effectuée auprès des préfetures mettent en évidence un nombre d'opérations subventionnées avoisinant 75 % des demandes présentées et un taux moyen de subvention atteignant 29,17 %.

En 1989, les principales catégories d'équipements subventionnés ont été, dans l'ordre : la voirie ; les constructions publiques ; les équipements scolaires ; les équipements divers ; l'alimentation en eau potable et l'assainissement ; les loisirs, le sport et le tourisme ; les salles polyvalentes et les foyers ; les équipements culturels ; les équipements sanitaires et sociaux.

Si le système de la deuxième part est globalement satisfaisant, il n'en est pas de même de celui de la première part, notamment parce que le dépassement de l'enveloppe prévisionnelle par les investissements des communes entraîne un déficit qui s'impute sur les crédits à répartir deux exercices après et qu'il en résulte des taux de concours très faibles. C'est d'ailleurs pourquoi le comité des finances locales recherche actuellement des moyens de réformer le mécanisme de la première part de la D.G.E. des communes.

Par ailleurs, votre rapporteur espère que la position affirmée par M. le ministre délégué chargé du budget lors de la réunion du 11 septembre dernier du comité des finances locales quant à la reconnaissance de l'éligibilité à la D.G.E. des travaux concernant des bâtiments communaux abritant des services de l'Etat sera suivie d'effets dans les meilleurs délais. Mais il a été répondu à votre rapporteur que *« l'éligibilité à la D.G.E. de tels investissements fait actuellement l'objet d'un examen approfondi avec les administrations concernées »* et que *« dans l'attente du résultat de cette concertation..., il a été demandé aux représentants de l'Etat de conserver en instance les demandes de versement de D.G.E. afférentes à ces investissements »*.

*- la dotation globale d'équipement des départements
(chapitre 67-53)*

Elle passe de 2 042,6 millions de francs en autorisations de programme à 2 155 millions de francs et de 1 958,9 millions de francs en crédits de paiement à 2 069 millions de francs.

Pour permettre aux départements les moins favorisés de bénéficier de majorations, il convient de rappeler que la loi du 5 janvier 1988 a modifié les mécanismes de la dotation globale d'équipement des départements.

Ainsi, en 1990, ont bénéficié de majorations (insuffisance du potentiel fiscal) au titre de la première et de la deuxième part, les départements suivants : Alpes de Haute-Provence, Hautes-Alpes, Ariège, Aude, Aveyron, Cantal, Corrèze, Haute-Corse, Corse du Sud, Creuse, Dordogne, Gers, Indre, Landes, Haute-Loire, Lot, Lozère, Haute-Marne, Meuse, Nièvre, Haute-Saône, les quatre départements d'outre-mer et les collectivités de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

b) Les dotations de compensation des transferts de compétences

- La dotation générale de décentralisation

En 1991, le montant de la dotation générale de décentralisation (D.G.D.) correspondra à celui inscrit en 1990 actualisé du taux de progression de la dotation globale de fonctionnement pour 1991, conformément à l'article 98 de la loi du 7 janvier 1983, mais corrigé de la consolidation des ajustements opérés sur la D.G.D. des exercices précédents et des mesures nouvelles prévues pour 1991.

Le tableau ci-après retrace les évolutions par article des différents éléments composant la dotation générale de décentralisation.

Elle progresse de 5,77 %. Ce taux d'évolution est de 6,2 % si l'on n'inclut pas la provision technique de un milliard de francs liée à l'écrêtement des départements surfiscalisés. Il convient de rappeler que cette provision a été créée par la loi de finances pour 1988, puis reconduite pour 1989 et 1990 et qu'elle est de nouveau proposée pour 1991. Elle permet de verser une partie du solde de la D.G.D. des départements sans attendre le début de l'année suivante.

CHAPITRE 41.56	PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1990 EN FRANCS	PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1991 EN FRANCS	TAUX D'EVOLUTION 1990/1991 (en pourcentage)
I. ARTICLE 10 : Communes			
Bureaux municipaux d'hygiène	356.020.552	382.766.106	+ 7,51
Documents d'urbanisme	72.287.639	77.718.148	+ 7,51
Primes d'assurance (autorisation d'utilisation du sol)	17.010.619	18.669.660	+ 9,75
Concours particulier «bibliothèques municipales»	261.476.724	281.119.803	+ 7,51
Transports scolaires (A.C.O.T.U.)	344.290.689	370.155.053	+ 7,51
II. ARTICLE 20 : Départements			
Fonctionnement de l'enseignement public	1.424.498.834	1.531.512.349	+ 7,51
Action sociale et santé	8.109.217.340	8.719.711.498	+ 7,53
Fonctionnement des ports maritimes de commerce et de pêche	11.125.260	11.961.030	+ 7,51
Concours particulier «ports maritimes de commerce et de pêche-investissement»	35.668.638	38.348.195	+ 7,51
Travaux d'aménagement destinés aux cultures marines	6.748.487	7.255.548	+ 7,51
Transports scolaires	3.563.696.727	3.831.414.541	+ 7,51
Dépenses de fonctionnement des établissements privés sous contrat	505.551.211	543.530.050	+ 7,51
Culture (Bibliothèques centrales de prêt)	188.410.682	202.564.775	+ 7,51
Remboursement de la T.V.A. sur les équipements des préfectures	79.820.588	85.817.000	+ 7,51
Remboursement de la T.V.A. sur les équipements des D.D.A.S.S.	11.103.760	11.937.915	+ 7,51
Prise en charge par l'Etat des crédits de fonctionnement et d'équipement des préfectures et sous-préfectures	- 1.910.099.304	- 2.053.462.668	+ 7,506
Prise en charge par l'Etat de la rémunération des personnels non titulaires des D.D.E. (loi du 19 août 1986)	- 1.862.886.889	- 2.002.833.704	+ 7,51
Prise en charge par l'Etat des compléments de rémunération versés aux agents de l'Etat par les départements et les régions	- 78.656.143	- 84.565.078	+ 7,51
Solde «personnels préfectures» (titre premier de la loi du 11 octobre 1985)	- 851.390.647	- 1.408.549.404	+ 23,16
Prise en charge par l'Etat des crédits de fonctionnement et d'équipement des D.D.A.S.S.	- 379.909.896	- 408.450.106	+ 7,51
Solde «personnels D.D.A.S.S.» (titre premier de la loi du 11 octobre 1985)	- 39.130.962	- 78.261.847	+ 100,00
TOTAL PRELEVEMENTS	- 5.122.073.846	- 5.676.122.806	+ 10,82

CHAPITRE 41.56	PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1990 EN FRANCS	PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1991 EN FRANCS	TAUX D'EVOLUTION 1990/1991 (en pourcentage)
III. ARTICLE 30 : Régions			
Fonctionnement de l'enseignement public	2.315.319.975	2.489.255.203	+ 7,51
Aides à la flotte de pêche côtière	15.529.551	16.696.187	+ 7,51
Aides aux entreprises de cultures marines	15.805.641	16.993.018	+ 7,51
Dépenses de fonctionnement des établissements privés sous-contrat	531.472.563	571.398.708	+ 7,51
Concours particulier pour le développement culturel des régions d'outre-mer	8.504.449	9.143.334	+ 7,51
Ports fluviaux et voies navigables	14.589.169	15.685.160	+ 7,51
Remboursement T.V.A. équipement préfecture (F.C.T.V.A.)	520.196	559.275	+ 7,51
Prise en charge par les régions des personnels départementaux mis à leur disposition	12.419.046	13.352.010	+ 7,51
Solde «personnels» des délégations à la formation professionnelle	0	806.989	--
IV. ARTICLE 40 : Région de Corse			
Education	62.569.719	67.270.183	+ 7,51
Culture	4.793.177	5.153.258	+ 7,51
Environnement	2.231.618	2.399.265	+ 7,51
Transports	40.669.383	43.724.614	+ 7,51
Supervignettes	763.590	810.202	+ 7,51
V. ARTICLE 90 : Provision liée aux dispositions de l'article 4 de la loi n° 84-1209 du 29 décembre 1984			
Provision sur écrêtement des départements surfiscalisés	1.000.000.000	1.000.000.000	0
TOTAL	13.890.031.982	14.691.606.184	+ 5,77

(Source : Direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur)

- Les dotations scolaires

En 1991, la dotation régionale d'équipement scolaire (D.R.E.S.) (chapitre 67 - 56), qui est attribuée aux régions pour les investissements concernant les lycées et établissements de niveau équivalent, passerait, en autorisations de programme, de 2.438 millions de francs à 2.572 millions de francs, soit une progression de 5,5 %. En crédits de paiement, elle passerait de 2.333 millions de francs à 2.461 millions de francs, soit une progression de 5,48 %.

Quant à la dotation départementale d'équipement des collèges (D.D.E.C.) (chapitre 67 - 57), qui est attribuée aux départements pour les investissements concernant les collèges, elle passerait en 1991, en autorisations de programme, de 1.206 millions de francs à 1.272 millions de francs, soit une progression de 5,47 % et, en crédits de paiement de 1.154 millions de francs à 1.217 millions de francs, soit une progression de 5,45 %.

Il importe de répéter que ces dotations sont sans commune mesure avec les charges qui résultent pour les régions et les départements du transfert de compétences opéré en 1986 en la matière. L'incurie de l'Etat avant le transfert, tout comme la poussée démographique dans le deuxième cycle du second degré et l'objectif de conduire au baccalauréat 80 % des jeunes, font que la référence aux charges antérieures a perdu tout sens et que les dotations ne couvrent qu'une faible part (moins du quart) de l'effort considérable d'investissement des départements et des régions pour construire ou remettre en état collèges et lycées.

Cette situation explique certainement que reste inappliqué l'article 98 de la loi de finances pour 1987 qui avait prévu que la commission consultative sur l'évaluation des charges publierait annuellement un rapport au Parlement, en annexe au projet de loi de finances, indiquant pour chaque région l'évolution des charges relevant du transfert de compétences, compte tenu des dotations. D'ailleurs, la commission d'évaluation des charges n'a plus été réunie depuis le 29 mars 1989, date à laquelle elle avait estimé, au vu des conclusions de la mission d'inspection à laquelle avait été confié le soin d'évaluer le coût de la remise en état des lycées, que le rapport préparé ne contenait qu'un des éléments prévus par l'article 98 de la loi de finances pour 1987. La commission avait alors demandé à l'administration *«de lui fournir les données chiffrées relatives au montant des investissements nécessaires pour tenir compte des perspectives démographiques de chaque région»* et au gouvernement *«de dégager les financements nécessaires pour compenser les charges supplémentaires supportées par les régions pour remettre en état les lycées»*. Depuis lors, la commission -et le Parlement- attendent toujours.

On comprend aussi le refus catégorique du gouvernement d'accéder à la demande du Sénat, exprimée lors de l'examen du texte relatif à la participation des communes au financement des collèges. La Haute assemblée voulait en effet qu'un rapport au Parlement décrive pour chaque département l'évolution des charges résultant des transferts de compétences en matière de collèges (établissements publics et privés), compte tenu des dotations et que ce document dresse l'état du patrimoine transféré aux départements et évalue le montant des gros travaux indispensables à l'entretien et au fonctionnement des établissements et celui des investissements nécessaires pour leur rénovation et leur extension.

En l'absence de tels documents qui mettraient en évidence l'absence de réelle compensation du transfert de charges, il est en effet beaucoup plus facile de rejeter sur les collectivités locales la responsabilité des problèmes actuels de l'enseignement, alors que les efforts en faveur de l'amélioration des locaux d'enseignement du secondaire sont la cause essentielle de la forte progression des dépenses d'investissement des départements et des régions depuis plusieurs années.

Comme si l'insuffisance des dotations scolaires n'était pas déjà dramatique, le gouvernement a prévu dans le projet de loi de finances (article 87) la suppression pure et simple de l'allocation de scolarité dite allocation Barrangé, créée en 1951 et versée aux collectivités locales. Le gouvernement considère en effet ces fonds scolaires comme désuets. Il est vrai que la somme versée par élève et par trimestre à ce titre n'est que de 13 francs, mais il résultera de la suppression de l'allocation Barrangé une perte de ressources de 405 millions de francs pour les collectivités locales, perte qui ne sera pas compensée par une majoration des dotations scolaires comme l'aurait souhaité le comité des finances locales. Serait seulement envisagée, à titre de compensation, une revalorisation des bases de la taxe locale d'équipement, mesure certes favorable mais dont l'objet est bien différent.

2. Les autres concours budgétaires

a) La dotation globale de fonctionnement

Contre l'avis de votre Haute assemblée, l'article 47 de la loi de finances pour 1990 a mis en place un nouveau mécanisme d'indexation de la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) dont

les incidences sur la régularisation de la D.G.F. 1980 et sur la D.G.F. initiale 1990 sont les suivantes :

- La D.G.F. afférente à l'exercice 1989 a été régularisée, conformément au paragraphe VI de l'article 47, en faisant application des règles relatives au calcul de la D.G.F. en vigueur avant le 1er janvier 1990, c'est-à-dire que la régularisation de la D.G.F. 1989 a été calculée sur la base de l'évolution du produit net de la T.V.A. au taux en vigueur au 1er janvier 1979. Elle s'est élevée à 2.587 millions de francs, ce qui représente une majoration de + 3,23 % par rapport à la D.G.F. initiale de 1989 et un taux de croissance de la D.G.F. 1989, après régularisation, de + 7,14 %.

Toutefois, dans la mesure où les collectivités locales ont été autorisées à inscrire dans leur budget primitif pour 1990 un acompte de 4 % sur la régularisation de la D.G.F. au titre de 1989, soit 3.205,881 millions de francs, c'est ce montant qui leur a été effectivement versé.

- Conformément au paragraphe VII de l'article 47 de la loi de finances pour 1990, le montant prévisionnel de la D.G.F. 1990 a été fixé à 82.150.,700 millions de francs, sur la base du taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix à la consommation des ménages prévu pour 1990, soit + 2,5 %.

S'agissant du montant de la régularisation de la D.G.F. 1990, celui-ci sera calculé sur la base de la D.G.F. 1990 initiale révisée en tenant compte de la régularisation de 1989, ce qui devrait représenter une majoration d'environ 3 % par rapport à la D.G.F. 1990 initiale. La D.G.F. révisée de 1990 s'élèverait donc à 84,8 milliards de francs.

Il serait éminemment souhaitable que le gouvernement autorise les collectivités locales à inscrire dans leur budget primitif de 1991 l'inscription d'un acompte sur la régularisation 1990 de la D.G.F., comme l'a d'ailleurs instamment demandé le comité des finances locales, notamment dans le souci de permettre aux communes percevant la garantie de progression minimale d'enregistrer une augmentation de leur attribution par rapport à 1990.

- La D.G.F. 1991 prévisionnelle est calculée, quant à elle, conformément au paragraphe II de l'article 47 de la loi de finances pour 1990, sur la base d'un indice égal à la somme du taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des

ménages (prévu pour 1991 de + 2,8 %) et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut total en volume (prévu pour 1991 de + 2,7 %, ce qui représentera donc un coefficient de progression de 1,35 %).

Elle est par ailleurs évaluée en tenant compte du montant réel de la D.G.F. de l'exercice 1989, y compris la régularisation, ce qui explique le taux correct d'évolution de la D.G.F. pour 1991.

Ainsi, le taux d'évolution de la D.G.F. prévisionnelle devrait-il s'élever pour 1991 à + 7,51 % par rapport à la D.G.F. initiale de 1990 mais de 4,15 % seulement par rapport à la D.G.F. révisée de 1990, pour un montant total de 88.322 millions de francs.

L'évolution de la D.G.F. pour 1991 peut donc être considérée comme satisfaisante, mais il n'en est pas de même pour les prochains exercices, puisqu'à partir de 1992 et surtout de 1993 le taux de progression devrait se réduire nettement pour se situer aux alentours de 4 ou 5 %, si la hausse des prix et la croissance restent constantes.

Évolution de la D.G.F.

(Montants en millions de francs)

ANNÉE			REGULARISATION	D.G.F. APRÈS RÉGULARISATION	
	MONTANT	TAUX DE CROISSANCE		MONTANT	TAUX DE CROISSANCE
1984	60.477	+ 6,92 %	363	60.840	+ 7,32 %
1985	63.610.	+ 5,18 %	700 (1)	64.400	+ 5,85 %
1986	66.580	+ 4,68 %	667	67.394 (2)	+ 4,65 %
1987	70.025	+ 5,16 %	2.075	72.100	+ 6,98 %
1988	73.338	+ 4,73 %	3.876	77.214	+ 7,00 %
1989	80.147	+ 9,28 %	2.587	82.734	+ 7,14 %
1990	82.150	+ 2,50 %			

(1) après déduction d'une somme de 138 millions de francs affectée au financement de la D.G.F. de 1986 (loi du 19 août 1986).

(2) compte tenu d'une majoration de 138 millions de francs prélevée sur la régularisation de la D.G.F. de 1985.

Rappelons qu'à partir de 1992, l'indice d'évolution de la D.G.F. représentera la somme du taux d'évolution des prix et des deux tiers du taux d'évolution du P.I.B. en volume.

La progression correcte de la D.G.F. pour 1991 ne saurait donc modifier l'avis très défavorable émis par votre commission l'an dernier quant au changement de mode d'indexation, dont les conséquences pour les finances locales vont être d'autant plus graves qu'elles ne concernent pas la seule D.G.F. mais aussi les concours qui progressent comme elle.

Par ailleurs, il convient de noter qu'en 1990 s'achève la période transitoire de cinq ans prévue par l'article L. 234-21-1 du code des communes, au cours de laquelle les communes percevraient une dotation comprenant deux fractions :

- la première, décroissante, qui, en 1990, ne représentait plus que 20 % des attributions reçues en 1985 ;
- la seconde, constituée par le solde, répartie selon les critères de la nouvelle législation.

Compte tenu de l'augmentation des masses en 1990 et de la poursuite de la mise en oeuvre du régime transitoire, la première fraction n'a été égale en 1990 qu'à 17 % des sommes mises en répartition au lieu de 35 % en 1989. Les sommes réparties conformément à la nouvelle législation correspondent donc, cette année, à 83 % de la masse à répartir.

Le montant de la garantie d'évolution minimale, avec 6.105 millions de francs représente plus de 9 % au total de la D.G.F., en raison de la faible évolution de la D.G.F. 1990 et de la poursuite du régime transitoire.

Mais, pour 1991, ce régime transitoire ayant pris fin, la D.G.F. sera répartie en trois parts :

- la dotation de base versée au prorata du nombre d'habitants pondéré (40 %) ;
- la dotation de péréquation, fonction de critères fiscaux (37,5 %) ;
- la dotation de compensation destinée aux communes ayant des charges liées au logement social, aux élèves et à la voirie (22,5 %).

b) La dotation spéciale pour le logement des instituteurs

La dotation spéciale pour le logement des instituteurs (D.S.I.), qui est destinée à compenser les charges résultant pour les communes du logement des instituteurs, doit suivre l'évolution de la D.G.F., comme le prévoit l'article premier de la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985. Elle ne progresse cependant que de 2,4 %, passant de 3.226 millions de francs à 3.305 millions de francs, alors que, si on applique le taux de progression de la D.G.F., elle devrait s'élever à 3.468 millions de francs.

Compte est en effet tenu du changement du statut des instituteurs intégrant le corps des professeurs des écoles (de catégorie A), qui, de ce fait, n'ont plus droit au logement gratuit ou à l'indemnité représentative de logement.

La loi n° 90-587 du 4 juillet 1990 a prévu un abattement de la D.S.I. en loi de finances initiale correspondant au nombre prévisionnel d'instituteurs ayants-droit dont les emplois sont transformés en emplois de professeurs des écoles.

Le calcul de cette diminution est effectué par référence au montant unitaire de la dotation spéciale instituteurs.

Pendant 3 ans, à compter de 1990 (au 1er septembre) 12.000 instituteurs vont être intégrés chaque année dans le nouveau corps des professeurs des écoles. Les ayants-droit à la dotation spéciale instituteurs représentent 82 % des 12.000 instituteurs devant changer de statut, soit 9.840.

Le montant de la dotation spéciale instituteurs pour 1991 est donc réduit au titre de l'extension en année pleine des 9.840 instituteurs sortis au 1er septembre 1990 (- 122,2 millions de francs) et au titre de la sortie de 9.840 autres instituteurs au 1er septembre 1991 (- 40,7 millions de francs).

c) Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (F.C.T.V.A.)

Les attributions du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée sont régies par l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988 et par le décret du 6 septembre 1989.

Les crédits du F.C.T.V.A. progressent de 15 073 millions de francs en 1990 à 17 350 millions de francs dans le projet de budget pour 1991, soit une hausse de 15,1 %. Cette forte

augmentation tient compte de la progression continue des investissements locaux.

Votre rapporteur, l'an dernier, soulignait la nécessité d'assouplir le dispositif du fonds pour que les collectivités locales puissent en bénéficier pour des opérations effectuées pour le compte de tiers non éligibles au fonds, notamment en ce qui concerne les équipements appartenant à l'Etat ou mis à la disposition de l'Etat et financés par ces collectivités sous forme de fonds de concours. Votre rapporteur songeait tout particulièrement aux constructions universitaires entreprises par les collectivités locales, notamment les régions.

Il ne peut donc que se féliciter de ce que l'article 18 de la loi n° 90-587 du 4 juillet 1990 relative aux droits et obligations de l'Etat et des départements concernant les instituts universitaires de formation des maîtres, à la maîtrise d'ouvrage de constructions d'établissements d'enseignement supérieur et portant diverses dispositions relatives à l'éducation nationale, à la jeunesse et aux sports, ouvre désormais, à titre dérogatoire, la possibilité pour les collectivités locales et leurs groupements de bénéficier des attributions du F.C.T.V.A. pour les dépenses réalisées en vue de la construction ou de l'extension d'établissements universitaires lorsque l'Etat leur a confié au terme d'une convention la maîtrise d'ouvrage.

Restent cependant à prendre des dispositions pour l'application de cette heureuse innovation.

d) Les transferts liés à la taxe professionnelle

- La dotation de compensation de la taxe professionnelle

Cette dotation a pour but de compenser pour les collectivités locales :

- l'abattement de 16 % sur les bases de taxe professionnelle appliqué à partir de 1986. Cette partie de la dotation est indexée sur l'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat ;

- le «lissage des bases», c'est-à-dire la réduction pour embauche ou investissement (R.E.I.) prévue par l'article 1469 A bis du code général des impôts. Le montant de cette partie de la dotation varie chaque année en fonction des créations de bases de taxe professionnelle. Dans la loi de finances initiale, il ne fait l'objet que d'une estimation. C'est en loi de finances rectificative, après centralisation des chiffres établis par les directions départementales des services fiscaux, qu'il fait l'objet d'un ajustement.

Pour 1991, la dotation de compensation de la taxe professionnelle est prévue d'un montant de **23 426 millions de francs** contre 21.786 millions de francs l'an dernier, soit une **progression de 7,5 %**. Mais le montant de 21 786 millions de francs qui vient d'être indiqué était celui de la dotation en loi de finances initiale pour 1990, au sein duquel la compensation du lissage des bases était évaluée à 3 776 millions de francs. Or, l'ajustement en loi de finances rectificative pour 1990 porte cette compensation à 4 274 millions de francs, ce qui entraîne que l'ensemble de la dotation s'élève pour 1990 non à 21 786 millions de francs mais à 22 284 millions de francs. Il apparaît d'ores et déjà que l'estimation de la compensation du lissage des bases pour 1991 est une nouvelle fois largement sous-évaluée puisqu'elle est de 4 274 millions de francs, c'est-à-dire la simple reconduction du montant définitif de la compensation du lissage des bases pour 1990.

- Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle

Le F.N.P.T.P. est alimenté par deux types de ressources :

- la cotisation de péréquation de taxe professionnelle acquittée par les entreprises installées sur le territoire des communes dont le taux global de taxe professionnelle est inférieur au taux global moyen national. Son montant ne sera connu que début 1991 ;

- une dotation de l'Etat évoluant comme l'indice de variation des recettes fiscales de l'Etat. Pour 1991, elle s'élève à **847 millions de francs**, soit une **progression de 6,4 %**.

La gestion du fonds est confiée au comité des finances locales. Les ressources mises en répartition se sont élevées en 1990 à 2 099 millions de francs (soit + 0,75 % par rapport à 1989).

Le comité des finances locales fixe la répartition des ressources en trois parts :

- la part principale est répartie entre les communes qui satisfont aux conditions de potentiel fiscal (inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique) et d'effort fiscal (au moins égal à l'effort fiscal moyen des communes appartenant au même groupe démographique). Depuis la loi de finances pour 1990, la part principale doit représenter 75 % au minimum des ressources du fonds, au lieu de 70 % antérieurement. En 1990, les ressources affectées à la part principale furent de 1 713 millions de francs. 16 817 communes

ont satisfait aux critères d'éligibilité à la part principale (soit 3,11 % de moins qu'en 1989).

- la deuxième part est versée aux communes qui enregistrent d'une année sur l'autre une perte importante de bases d'imposition à la taxe professionnelle : le montant de cette part correspond au montant des ressources nécessaires pour assurer une compensation de 90 % des pertes nouvelles et aux sommes nécessaires à la garantie (les communes bénéficiaires l'année précédente et non éligibles l'année suivante reçoivent en effet 50 % de l'attribution reçue au titre de l'année précédente). La loi de finances pour 1990 a attribué à cette seconde part 25 % au maximum des ressources du fonds au lieu de 20 % auparavant.

En 1990, 6 326 communes, au lieu de 4 492 en 1989, ont bénéficié de la deuxième part pour un montant global de 325 millions de francs.

- la part résiduelle, dont le montant est au plus égal à 5 % des ressources du fonds, est versée aux communes connaissant des difficultés graves en raison d'une baisse, sur une ou plusieurs années de leurs bases d'imposition de taxe professionnelle ou de leurs ressources de redevances des mines et dont le budget primitif aura été transmis à la chambre régionale des comptes. Fixé à 10 millions de francs en 1990, ce crédit n'a bénéficié à aucune commune. En 1988 et 1989, une seule commune avait pu en bénéficier. L'utilisation de ce crédit, eu égard aux conditions d'éligibilité, est donc très hypothétique. C'est pourquoi votre rapporteur paraît de plus en plus fondé à souhaiter la suppression de la part résiduelle afin que les crédits correspondants puissent être effectivement répartis au titre des autres parts.

- enfin, une quote-part DOM est attribuée aux départements d'outre-mer. Cette quote-part est calculée en appliquant au montant total des ressources du fonds, le rapport, majoré de 10 %, existant entre la population des communes des DOM et le total des populations des communes de métropole et des départements d'outre-mer. Elle s'est élevée à 50,4 millions de francs en 1990.

B. LA FISCALITÉ LOCALE

1. L'évolution de la fiscalité locale en 1990

La part de la fiscalité locale, directe et indirecte, en pourcentage du produit intérieur brut (P.I.B) ne connaît pas d'évolution sensible en 1989 (derniers chiffres disponibles) : elle est de 3,81 % contre 3,79 % en 1988, 3,80 % en 1987 et 3,85 % en 1986.

En ce qui concerne la seule fiscalité directe locale, sa part en pourcentage du P.I.B. serait en 1990, selon les estimations, parfaitement stable par rapport à 1989 : 2,93 %.

Le poids de la fiscalité locale sur l'économie peut donc être considéré comme globalement stable et modéré.

a) La fiscalité directe locale

De 1989 à 1990, le produit voté par les collectivités locales de métropole progresse nettement : + 10,26 %, conséquence obligée de l'augmentation des charges des collectivités sans compensation réelle.

Cette année encore, pour toutes les catégories de collectivités, c'est le produit de la taxe professionnelle qui connaît l'augmentation la plus sensible.

**Fiscalité directe locale :
Les produits votés par les collectivités de métropole en 1990
et leur évolution par rapport à 1989**

	Produit voté (en millions de francs)		Evolution en % du produit voté	Produit voté par habitant (en francs/hab.)	
	1989	1990		1989	1990
Communes					
taxe d'habitation	27 225	29 071	6,78	478	509
foncier bâti	26 238	28 425	8,34	461	498
foncier non bâti	4 274	4 407	3,12	75	77
taxe professionnelle	43 796	49 070	12,04	770	860
ENSEMBLE DES 4 TAXES	101 532	110 974	9,30	1 784	1 945
Syndicats					
taxe d'habitation	396	444	12,30	36	41
foncier bâti	397	459	15,61	36	42
foncier non bâti	111	114	2,77	10	10
taxe professionnelle	555	687	23,80	50	63
ENSEMBLE DES 4 TAXES	1 459	1 705	16,85	133	156
Communautés urbaines					
taxe d'habitation	1 141	1 245	9,11	280	305
foncier bâti	949	1 049	10,54	233	257
foncier non bâti	21	22	7,61	5	5
taxe professionnelle	2 327	2 695	15,83	570	660
ENSEMBLE DES 4 TAXES	4 438	5 012	12,93	1 087	1 227
Districts et autres groupements à fiscalité propre					
taxe d'habitation	404	445	10,08	97	106
foncier bâti	424	474	11,87	102	113
foncier non bâti	26	29	9,35	6	7
taxe professionnelle	2 142	2 491	16,29	514	592
ENSEMBLE DES 4 TAXES	2 996	3 439	14,77	719	817
Communes et groupements (avec et sans fiscalité propre)					
taxe d'habitation	29 165	31 206	7,00	513	547
foncier bâti	28 008	30 408	8,57	492	533
foncier non bâti	4 432	4 573	3,17	78	80
taxe professionnelle	48 820	54 944	12,54	858	963
ENSEMBLE DES 4 TAXES	110 426	121 130	9,69	1 941	2 123
Départements					
taxe d'habitation	11 918	12 744	6,93	222	237
foncier bâti	11 489	12 377	7,72	214	231
foncier non bâti	2 371	2 445	3,15	44	46
taxe professionnelle	20 351	22 944	12,74	379	427
ENSEMBLE DES 4 TAXES	46 129	50 510	9,50	859	941

(Source : Direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur)

**Fiscalité directe locale :
Les produits votés par les collectivités de métropole en 1990
et leur évolution par rapport à 1989**

	Produit voté (en millions de francs)		Evolution en % du produit voté	Produit voté par habitant (en francs/hab.)	
	1989	1990		1989	1990
Régions					
taxe d'habitation	2 537	2 981	17,52	46	53
foncier bâti	2 269	2 686	18,39	41	48
foncier non bâti	508	570	12,11	9	10
taxe professionnelle	4 615	5 695	23,41	83	102
ENSEMBLE DES 4 TAXES	9 928	11 932	20,18	178	214
Ensemble des collectivités de métropole					
taxe d'habitation	43 620	46 931	7,59	782	842
foncier bâti	41 767	45 471	8,87	749	816
foncier non bâti	7 311	7 588	3,78	131	136
taxe professionnelle	73 786	83 582	13,28	1 324	1 499
ENSEMBLE DES 4 TAXES	166 484	183 571	10,26	2 986	3 293

(Source : Direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur)

b) La fiscalité indirecte locale

En 1989, dernière année où tous les chiffres soient disponibles, le produit de la fiscalité indirecte ne représente toujours qu'une faible part des ressources des communes et de leurs groupements.

En effet, le produit de la fiscalité indirecte était pour les communes et leurs groupements de 11 143 millions de francs alors que celui de la fiscalité directe s'élevait à 110 426 millions de francs, soit près de dix fois plus.

Pour les départements, les ressources tirées de la fiscalité indirecte sont aussi moins importantes que celles tirées de la fiscalité directe mais la proportion est cependant plus forte que pour les communes, puisqu'en 1989, le produit de la fiscalité indirecte était de 33 124 millions de francs alors que celui de la fiscalité directe s'élevait à 46 129 millions de francs.

En revanche, pour les régions, la fiscalité indirecte en 1989 (9 627 millions de francs) constituait une ressource presque aussi importante que la fiscalité directe (9 928 millions de francs).

**La fiscalité indirecte des collectivités locales en 1989
et prévisions 1990**

Nature des taxes	Produits 1989 (en millions de F.)				Produits 1990 (en millions de F.)			
	Communes et groupements	Dépar- tements	Régions	Total	Communes et groupements	Dépar- tements	Régions	Total
<i>Produit des impôts transférés :</i>								
- Cartes grises			4 689	4 689			5 440	5 440
- Vignette automobile		11 170	37	11 207	11 693		37	11 730
- Droit dép. d'enregistrement et taxe de publicité foncière		18 764		18 764	19 630			19 630
	0	29 934	4 726	34 660	0	31 323	5 477	36 800
<i>Produit des impôts, hors fiscalité transférée :</i>								
- Droits indirects	860	198	545	1 603				
- Taxe locale d'équipement	1 218	134	68	1 429		(NON	DÉTERMINÉ)	
- Versement/dépassement P.L.D.	569	150		719				
- Permis de conduire			254	254				
- Taxes additionnelles aux droits d'enregistrement	3 866	677	4 034	8 577				
- Autres taxes locales	4 630	2 022		6 652				
	11 143	3 190	4 901	19 234				
PRODUIT TOTAL	11 143	33 124	9 627	53 894				

2. La réforme de la fiscalité directe locale : l'incohérence

Votre rapporteur a maintes fois souligné la vétusté des valeurs locatives qui servent d'assiette aux quatre taxes directes locales.

Dès 1988, à l'initiative du Sénat, le législateur avait préconisé d'entreprendre une révision générale des bases mais celle-ci avait dû être différée. Cependant, l'actuel gouvernement a enfin concrétisé son intention déclarée d'organiser cette révision devenue indispensable en raison de l'écart sans cesse croissant entre la réalité économique et le montant des valeurs locatives et en raison des situations inéquitables ainsi créées qui se répercutent d'ailleurs en ce qui concerne la répartition des subventions de l'Etat puisqu'elles reposent sur des critères fiscaux (potentiel fiscal et effort fiscal).

En effet, la loi n° 90-669 du 30 juillet 1990 a fixé les conditions de la révision générale des évaluations des immeubles bâtis et non bâtis retenus pour l'assiette des impôts directs locaux.

La fixation des tarifs déterminant les évaluations cadastrales ne sera plus effectuée dans un cadre communal mais par secteurs d'évaluation pouvant couvrir une ou plusieurs communes ou parties de communes correspondant à un marché locatif comparable.

Avant le 30 septembre 1992, le gouvernement doit dans un rapport au Parlement présenter les conséquences de la révision pour les contribuables, ses incidences sur les recettes fiscales des diverses collectivités ainsi que les modifications qui en résulteraient quant à la répartition des dotations lorsqu'elle repose sur des critères fiscaux. Ensuite, une nouvelle loi devrait déterminer les conditions et la date d'intégration dans les rôles des résultats de la révision.

La procédure de révision retenue est satisfaisante dans la mesure où les différents nouveaux organes associés à la révision comprennent des représentants des collectivités locales.

Ainsi, les comités de délimitation qui ont compétence exclusive pour délimiter les secteurs d'évaluation comprennent, parmi leurs quatorze membres, dix élus (quatre maires, deux conseillers régionaux et quatre conseillers généraux). De même, dix représentants des collectivités locales (deux conseillers régionaux, quatre conseillers généraux et quatre maires) siègent au sein des commissions départementales des évaluations cadastrales, qui comprennent au total dix-huit membres et qui sont chargées de

déterminer, en accord avec l'administration, la liste des sous-groupes de culture et de propriétés devant faire l'objet d'une tarification distincte dans le département, le nombre des classes de chaque sous-groupe dans chaque secteur d'évaluation, la hiérarchie des tarifs applicables à ces classes, la valeur du bail moyen à l'hectare de chaque sous-groupe et les tarifs applicables aux différentes catégories des sous-groupes pour les immeubles bâtis. Quant aux instances d'appel que constituent les commissions départementales des impôts directs locaux en cas de désaccord entre l'administration et la commission départementale des évaluations cadastrales ou la commission communale des impôts directs, elles comprennent, outre le président du tribunal administratif, trois représentants de l'administration et cinq représentants des contribuables, six représentants des collectivités locales (un conseiller régional, deux conseillers généraux et trois maires).

Pour votre commission, la révision des bases tant attendue paraît donc engagée dans des conditions et selon des principes satisfaisants.

En revanche, le remplacement concomitant de la part départementale de la taxe d'habitation par une taxe départementale proportionnelle sur le revenu paraît totalement incongru.

Il convient de rappeler que cette taxe a primitivement été instaurée par l'article 79 de la loi de finances pour 1990. Le dispositif d'origine instituait donc cette taxe perçue au profit des départements qui en fixaient le taux librement à l'issue de la première année d'application. L'assiette en était identique à celle utilisée pour le barème de l'impôt sur le revenu, en tenant compte des divers abattements et déductions. Cette taxe était applicable à toutes les personnes ayant leur résidence principale dans le département et assise sur leurs revenus. Corrélativement, ces personnes étaient exonérées de la part départementale de la taxe d'habitation. En revanche, les résidences secondaires étaient toujours imposées sur leur valeur et relevaient donc toujours de la part départementale de la taxe d'habitation.

Le Sénat avait alors fait remarquer qu'il n'était guère cohérent de procéder à une telle réforme de la fiscalité directe locale alors que devait être entreprise une révision des bases. En outre, il était pour le moins contestable de recourir au revenu pour l'assiette d'un impôt local. Enfin, il n'apparaissait réellement pas nécessaire de compliquer la fiscalité locale par la création d'une cinquième taxe directe.

En outre, des simulations effectuées en avril 1990 ont montré que l'instauration de cette taxe départementale lèserait les

contribuables ruraux, car le revenu est en moyenne plus élevé en milieu rural que les valeurs locatives. Or, l'impôt local est la contrepartie des services rendus par les collectivités et il est bien évident que les campagnes sont moins bien dotées en services publics que les villes, quels que soient les efforts des collectivités locales.

Cependant, si l'Assemblée nationale, lors de l'examen du texte qui allait devenir la loi du 30 juillet 1990 précitée, est bien revenue sur le dispositif de cette taxe départementale, ce n'est pas pour la supprimer mais simplement pour la modifier dans le cadre de l'article 56 de ladite loi. Mais les aménagements apportés ne lèvent pas les objections fondamentales du Sénat qui les renouvela lors du débat sur ce projet de loi : l'introduction du revenu dans l'assiette des impôts locaux ne peut que provoquer un alourdissement de la charge fiscale des contribuables à revenu moyen ou élevé, ainsi que de celle des contribuables résidant en milieu rural ce qui créera une injustice flagrante eu égard à la justification de cet impôt local.

En outre, la démarche du gouvernement et de sa majorité semble totalement incohérente : comment peut-on raisonnablement justifier une réforme profonde de la fiscalité directe locale alors qu'est entreprise une révision des bases de cette fiscalité dont les résultats ne seront pas connus avant près de deux ans ? La sagesse aurait consisté à supprimer cette taxe ou, pour le moins, à reporter son entrée en vigueur jusqu'après l'achèvement de la révision.

C. L'ÉVOLUTION DES BUDGETS LOCAUX

1. L'orientation générale des budgets locaux

Selon l'étude de conjoncture de la Caisse des dépôts, les budgets des administrations publiques locales ⁽¹⁾ progresseraient, hors réaménagement des dettes, de 2,9 % en volume en 1990 et s'élèveraient ainsi à 659 milliards de francs. L'augmentation serait donc moins forte qu'en 1989 (3,4 %).

(1) Ce concept n'est pas équivalent à celui de collectivités locales. Il recouvre en effet les collectivités locales et leurs groupements mais aussi un certain nombre d'organismes comme les chambres consulaires et les établissements publics d'aménagement.

Au sein des dépenses courantes qui représentent plus des deux tiers des budgets des administrations publiques locales, les dépenses de personnel restent prépondérantes : elles passent de 176,2 milliards de francs en 1989 à 186,8 milliards de francs en 1990.

Les dépenses d'investissement restent très importantes, bien que leur rythme de croissance soit moins fort en 1990. Hors remboursement d'emprunts, elles atteignent 165,1 milliards de francs. L'augmentation de ces dépenses est largement due aux dépenses effectuées par les départements et les régions en matière de locaux d'enseignement.

2. Evolution par niveau de collectivités territoriales

a) Les budgets communaux

Les dépenses totales, votées par les communes dans les budgets primitifs 1990, sont en croissance de 9,9 % par rapport à 1989, rythme supérieur à celui observé entre 1988 et 1989 (+ 4,6 %).

Cette progression plus accentuée est due à des prévisions de dépenses d'investissement importantes : + 16,4 %, l'augmentation des dépenses de fonctionnement restant modérée : + 6,6 %.

Les dépenses de fonctionnement sont en moyenne de 3 950 francs par habitant en 1990. Dans ces dépenses, les frais de personnel représentent une part de 42,2 %.

Quant aux recettes de fonctionnement, elles progressent de 7,3 %, soit une croissance plus forte qu'en 1988 et 1989 (+ 6,1 %). L'augmentation résulte essentiellement de celle des recettes fiscales directes (+ 8,5 %), destinée à compenser la mauvaise évolution en 1990 des dotations de l'Etat. Ainsi, au sein des budgets primitifs 1990, les impositions directes représentent 50,1 % des recettes de fonctionnement, et les transferts 31,2 %.

Les dépenses d'investissement sont de 2 184 francs par habitant, en moyenne. Leur forte progression (+ 16,4 %) résulte de la croissance des dépenses d'équipement (+ 15,3 %), qui représentent 72 % des dépenses d'investissement, de celle des remboursements de dettes (+ 14,6 %) et aussi de mouvements financiers importants. La

forte reprise de l'effort d'équipement, après le ralentissement constaté dans les budgets primitifs de 1989, correspond à la mise en oeuvre des programmes d'investissement des nouvelles équipes municipale.

Evolution des budgets primitifs communaux en 1990

	Communes de moins de 10 000 habitants	Communes de plus de 10 000 habitants	Ensemble des communes
DÉPENSES TOTALES	+ 13,2 %	+ 7,8 %	+ 9,9 %
FONCTIONNEMENT			
Dépenses de fonctionnement	+ 6,9 %	+ 6,4 %	+ 6,6 %
Frais de personnel	+ 6,3 %	+ 5,8 %	+ 5,9 %
TSFE	+ 7,5 %	+ 5,9 %	+ 6,6 %
Transferts versés	+ 8,7 %	+ 6,0 %	+ 6,9 %
Intérêt de la dette	+ 4,2 %	+ 7,0 %	+ 5,8 %
Recettes de fonctionnement	+ 8,2 %	+ 6,7 %	+ 7,3 %
Dotations d'Etat	+ 2,0 %	+ 2,5 %	+ 2,3 %
Impôts directs	+ 8,8 %	+ 8,3 %	+ 8,5 %
INVESTISSEMENTS			
Dépenses d'équipement brut	+ 22,0 %	+ 8,4 %	+ 15,3 %
Remboursements de dette	+ 17,0 %	+ 12,8 %	+ 14,6 %
Emprunts	+ 26,2 %	+ 3,8 %	+ 12,5 %
ENDETTEMENT			
Dette totale	+ 5,7 %	+ 8,8 %	+ 7,5 %
Annuité de la dette	+ 9,8 %	+ 9,5 %	+ 9,6 %

b) Les budgets départementaux

La progression des budgets primitifs départementaux pour 1990 est plus forte que celle de 1989 : + 8,5 % (contre + 6,7 %). Elle est due à la poussée des dépenses d'investissement.

En effet, si les dépenses de fonctionnement progressent plus qu'en 1989, l'augmentation reste modérée : + 5,5 % (contre

+ 3,7 % en 1989). Cette évolution est due à l'augmentation des dépenses de personnel et à celle des dépenses nettes d'aide sociale.

En revanche, les dépenses d'investissement croissent toujours de manière importante : + 14,5 %. Notamment, les dépenses au titre du remboursement des dettes progressent fortement : + 13,3 %.

ÉVOLUTION DES BUDGETS PRIMITIFS DÉPARTEMENTAUX EN 1990
(métropole, hors Paris)

	%		%
Dépenses de fonctionnement	+ 5,5	Recettes de fonctionnement	+ 6,9
- personnel	+ 7,4	- dotations de l'Etat	+ 5,4
- intérêts	+ 0,9	- impôts directs	+ 8,7
- aide sociale	+ 6,1	- impôts indirects	+ 10
Dépenses d'investissement	+ 14,5	Recettes d'investissement	+ 16,6
- équipement	+ 11,9		
- remboursements de dettes	+ 13,3	- emprunts	+ 19,3

c) Les budgets régionaux

Quoique toujours plus forte que celles des budgets primitifs des autres collectivités, la progression des budgets régionaux est moindre qu'en 1989 : + 17,8 % au lieu de + 21,4 %.

Si l'augmentation des dépenses de fonctionnement est toujours importante (+ 10 %), la progression la plus nette est celle des dépenses d'investissement (+ 22,4 %), ce qui représente cependant un rythme d'évolution ralenti par rapport à 1989 (+ 29,2 %). L'augmentation des dépenses d'investissement régionales tient évidemment à l'effort considérable, engagé depuis le transfert des compétences de 1986, pour effectuer les travaux de construction et de réaménagement des lycées (150 établissements construits depuis 1986) : en moyenne, les régions consacrent 45 % de leur budget à l'éducation et à la formation (pour certaines, la part est même de 60 %). Le rejet des responsabilités sur les régions par le gouvernement à l'occasion du malaise lycéen n'en est que plus choquant.

Pour financer ces investissements, la fiscalité directe et indirecte qu'ont dû voter les conseils régionaux reste forte, même si la

hausse est ralentie par rapport à 1989. Le recours à l'emprunt reste également très important : + 30 %.

ÉVOLUTION DES BUDGETS PRIMITIFS RÉGIONAUX EN 1990

	%		%
Dépenses de fonctionnement	+ 10,0	Recettes de fonctionnement	+ 15,8
- personnel	+ 13,8	- dotations de l'Etat	+ 5,5
- intérêts	+ 3,5	- impôts indirects	+ 17,2
Dépenses d'investissement	+ 22,4	- produits quatre taxes directes	+ 19,3
- équipement	+ 23,5	Recettes d'investissement	+ 22,3
- remboursements de dettes	+ 20,8	- emprunts	+ 30,0

D. LES EMPRUNTS DES COLLECTIVITÉS LOCALES

La demande d'emprunt émanant des collectivités locales tend à décroître en 1990, alors que pourtant les investissements continuent à progresser et que les ressources d'emprunt sont quasi exclusivement affectées au financement de l'investissement.

En effet, un recours accru à la fiscalité locale (+ 6 %) et une gestion rigoureuse des dépenses de fonctionnement permettent aux collectivités locales d'accroître leur épargne brute d'environ 5 %. De ce fait, la part de l'emprunt dans le financement des investissements se réduit (34,6 % en 1990 contre 35,6 % en 1989), d'autant plus que les taux (surtout pour les prêts à moyen ou à court terme) ont connu une forte hausse en 1989 et dans les premiers mois de 1990. Ainsi, en 1990, les emprunts ne couvrent plus que le tiers des investissements contre les deux tiers en 1983.

Couverture des dépenses d'équipement par l'emprunt

(en milliards de francs)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Emprunt	57,6	56,8	55,2	51,9	54,2	49	51	53
Equipement	87,1	92,1	100,9	106,7	121,1	133	143,1	153,1
Emprunt/Equipement	66,1 %	61,7 %	54,7 %	48,6 %	44,8 %	36,8 %	35,6 %	34,6 %

Les perspectives de couverture du besoin d'emprunt du secteur public local font apparaître pour 1990 un excès de l'offre de prêts par rapport à la demande.

Le groupe de la Caisse des dépôts et consignations reste le plus important prêteur des collectivités locales, offrant 70% des prêts. Mais, au sein du groupe, le Crédit local de France affirme son rôle prédominant, offrant en effet en 1990 près de 45 % des prêts sollicités par les collectivités locales.

III. LA DÉCENTRALISATION : UN ACQUIS SOUMIS A RUDE ÉPREUVE

La décentralisation est désormais un acquis mais de la volonté du gouvernement et du Parlement dépend qu'elle se poursuive bien ou mal. Or, force est de constater qu'alors que les compétences transférées aux collectivités locales ne sont toujours pas assorties d'une véritable compensation financière et que tarde le partage effectif des services chargés de gérer ces compétences, l'État impose régulièrement de nouvelles obligations aux collectivités sans leur donner les moyens de les assumer. En outre, les projets de loi que dépose le gouvernement semblent témoigner de la volonté d'assurer on ne sait quelle revanche de l'État en entravant le bon fonctionnement des collectivités décentralisées et en retardant les réformes nécessaires, faute de pouvoir remettre en cause le principe même de la décentralisation.

A. DES RESPONSABILITÉS SANS MOYENS

1. La compensation toujours attendue des transferts de compétences et le lent partage des services

Le transfert des ressources nécessaires à l'exercice normal des compétences transférées en vertu des lois de décentralisation qu'impose l'article 5 de la loi du 7 janvier 1983 s'est avéré extrêmement insuffisant. Votre rapporteur l'a maintes fois souligné et, dans le présent avis, a rappelé combien était large, en matière scolaire, le fossé entre la charge que doivent assumer départements et régions et la compensation financière effectivement perçue.

Il s'attachera donc plutôt cette fois à mettre en lumière la lenteur –qui confine à l'immobilisme– en ce qui concerne la **partition fonctionnelle des services administratifs entre l'État et les collectivités locales** qui doit accompagner les transferts de compétences. Il est en effet frappant de constater que, d'une année sur l'autre, les réponses du gouvernement à la question de votre rapporteur sur l'évolution de la partition des services sont quasiment identiques : le partage ne semble se réaliser que par avancées à **peine perceptibles**. La Cour ces comptes, dans son dernier rapport, n'a d'ailleurs pas manqué de signaler que l'inachèvement de la

décentralisation était source de difficultés pour la gestion des personnels.

Certes, en ce qui concerne les services extérieurs du ministère des affaires sociales, la partition fonctionnelle des directions départementales des affaires sanitaires et sociales est achevée. Quant au partage financier de ces directions, il est pratiquement terminé selon les indications fournies par le gouvernement, mais, l'an dernier, il était déjà répondu à votre rapporteur dans les mêmes termes. La situation ne semble donc pas avoir évolué en un an. Cependant, la partition des services de ce ministère est certainement celle qui s'est déroulée le plus convenablement.

En revanche, le partage fonctionnel des services extérieurs du ministère de l'équipement n'est toujours pas achevé. L'an dernier, votre rapporteur pouvait indiquer que quatre-vingt-dix-sept conventions de partage avaient été signées et que ne restaient plus en cours de négociation que deux conventions concernant la Gironde et La Réunion. Cette année, il ne peut encore annoncer l'achèvement du processus car reste toujours à signer la convention de partage concernant La Réunion.

Quant au décret relatif au partage financier, votre rapporteur, comme l'an dernier, ne peut qu'espérer que son élaboration progresse, maintenant que se termine le partage fonctionnel. Il peut tout de même préciser que le problème posé par la gestion des parcs départementaux, non partagés mais mis à disposition conformément à l'article 2 du décret du 13 février 1987, est en voie de règlement. En effet, l'article 69 de la loi de finances pour 1990 a ouvert pour l'année 1990 un compte de commerce retraçant les opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnent lieu les activités industrielles et commerciales effectuées par les directions départementales de l'équipement. Ce système est actuellement expérimenté dans une dizaine de départements.

Quant à la partition des services extérieurs du ministère de l'agriculture et de la forêt, elle paraît particulièrement laborieuse. La fixation des modalités du transfert des services par le décret du 29 avril 1988 et la circulaire du 2 mai 1988 avait déjà été l'aboutissement de très longues négociations. Votre rapporteur, après avoir indiqué l'an dernier que des conventions de partage des directions départementales de l'agriculture et de la la forêt avaient été conclues dans près de trente départements, avait émis le voeu de voir le rythme s'accélérer. En une année, la situation a certes évolué puisque, au total, cinquante-six conventions ont été conclues mais le terme semble encore éloigné.

Mais c'est certainement la partition des services du ministère de l'éducation nationale qui s'avère la plus difficile. Aucun progrès dans cette voie ne semble avoir été effectué au cours de l'exercice écoulé et ce blocage paraît extrêmement critiquable eu égard à l'importance toute particulière des responsabilités qui ont été confiées en matière d'enseignement aux départements et aux régions. Les services extérieurs de l'éducation (rectorat et inspections d'académie) n'ont pas fait l'objet d'un partage fonctionnel avant la date limite du 27 janvier 1990 et restent régis par le principe de mise à disposition des collectivités territoriales avec maintien des prestations réciproques. La loi du 7 janvier 1983 reste donc sur ce point inappliquée, ce qui entrave bien sûr la mise en jeu des mécanismes de compensation financière qui doit être corrélative à la partition fonctionnelle des services. Le fait que la loi reste lettre morte n'émeut pas outre mesure le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, si l'on se réfère à sa réponse aux observations de la Cour des comptes. Il relève en effet que les collectivités territoriales se sont dotées de services pour conduire leur action dans le domaine de l'éducation (et pour cause !) et il en tire la conséquence que *«la mise en oeuvre du partage des services ne paraît ... pas de nature à supprimer le phénomène de doubles emplois relevé par la Cour, mais au contraire à l'accroître du côté des collectivités»*. Sa conclusion est simple : persévérer dans le non-respect de la loi. N'écrit-il pas qu'il lui paraît *«nécessaire de privilégier la mise à disposition globale des services des rectorats et des inspections académiques»*.

La Cour des comptes appelle pourtant, à juste titre, à la définition des voies et moyens pour sortir rapidement de la période transitoire et pour réaliser le partage des services extérieurs de l'Etat : *«s'il devait se prolonger, le maintien d'un volant non négligeable d'agents mis à disposition deviendrait malsain. C'est en effet une cause de lourdeur dans la gestion, d'ambiguïté dans la détermination des moyens humains dévolus à chaque collectivité publique et d'inquiétude pour les agents en cause»*.

La lenteur générale du partage des services ne semble avoir pour égale que la lenteur de la construction statutaire des cadres d'emploi de la fonction publique territoriale, qui vient d'ailleurs de justifier une nouvelle prorogation du délai pour l'exercice du droit d'option des fonctionnaires dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes.

2. Les responsabilités nouvelles sans compensation

Si l'exercice des compétences transférées au titre des lois de décentralisation est mal compensé, il s'accompagne tout de même d'un transfert de ressources. Il n'en est pas de même pour les charges nouvelles régulièrement imposées aux collectivités locales. A ce titre, l'Etat n'assure aucune compensation financière.

L'an dernier, votre rapporteur avait ainsi pu décrire la manière dont les départements sont mis à contribution dans le cadre du dispositif d'attribution du revenu minimum d'insertion et notamment pour les actions d'insertion. Il se confirme que le système, sans doute parce qu'il repose sur le principe d'une co-responsabilité du département et de l'Etat plutôt que sur la pleine responsabilité de la collectivité départementale, n'a pas engendré une politique locale dynamique d'insertion. En témoigne le taux souvent faible de consommation des crédits affectés à l'insertion dans les budgets des départements.

Depuis, la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement a repris un schéma tout-à-fait identique à celui de la loi qui a institué le R.M.I.

En effet, les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées sont élaborés et mis en oeuvre par l'Etat et le département. En cas de désaccord dans cette action obligatoire entre le préfet et le président du conseil général, un plan départemental est imposé au niveau central par décision conjointe des ministres chargés des collectivités territoriales, du logement et des affaires sociales. Là encore, si la participation financière des autres collectivités au financement du fonds de solidarité pour le logement institué par le plan départemental est facultative, celle du département est obligatoire et doit au moins égaler celle de l'Etat.

Une nouvelle fois, sont donc imposées des charges à des collectivités pour des actions dont elles n'ont pas la complète maîtrise, voire même pour des actions dont elles n'auront absolument pas eu l'initiative (dans les cas de désaccord entre le préfet et le président du conseil général).

Si le logement des plus démunis est une incontestable priorité, il faut bien constater que le système retenu de l'association de l'Etat et du département, dont l'efficacité n'a pourtant pas été des plus probantes pour le R.M.I., constitue en fait une nouvelle forme d'atteinte à l'autonomie d'action des collectivités et de remise

sous tutelle des départements. En outre, aucune ressource nouvelle n'est prévue au bénéfice des collectivités départementales pour leur permettre de faire face à la responsabilité nouvelle qui leur est imposée.

Par ailleurs, cette même loi ouvre une autre brèche dans les principes de la décentralisation, cette fois au détriment des communes en matière d'urbanisme, puisque le préfet pourra, au titre de l'article 14 (article L. 213-1, f, du code de l'urbanisme), faire obstacle à l'exercice du droit de préemption dans les communes où l'ensemble des logements locatifs sociaux représente moins de 20 % des résidences principales, c'est-à-dire en fait dans 90 % des communes.

B. LES DANGERS D'UNE RÉFORME ENTREPRISE ET LE RETARD D'UNE RÉFORME ATTENDUE

1. Le projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République : la destabilisation des collectivités locales

Votre rapporteur a précédemment évoqué les principes de la déconcentration posés par le titre premier de ce projet et le caractère pernicieux de l'un d'eux pour l'avenir de l'échelon départemental.

Mais les titres suivants du projet de loi qui vont être brièvement évoqués ci-après ne sont pas moins porteurs de remise en cause du bon fonctionnement de la décentralisation.

Qui ne partagerait les objectifs proclamés du titre II du projet de loi : assurer une plus grande transparence de la gestion des affaires locales par une meilleure information des habitants, renforcer les possibilités, pour les habitants, de participer à la vie locale, affirmer les droits des élus au sein des assemblées locales, améliorer le contrôle de la légalité des actes et le contrôle financier des collectivités locales ?

Mais ces mesures en apparence de démocratisation proposées au bénéfice des citoyens et des élus minoritaires semblent tendre surtout à fournir des moyens d'entraver constamment la liberté d'action des élus des collectivités locales.

Diverses dispositions prévoient une information des habitants sur le budget communal : organisation d'un débat sur les orientations budgétaires, mise à la disposition du public des budgets (budget primitif, budget supplémentaire et comptes administratifs) d'éléments synthétiques sur la situation de la commune et des communes de taille comparable, de la liste et du montant des subventions accordées par la commune. Doivent également être portés à la connaissance du public les documents comptables des services publics industriels et commerciaux, d'une part, les arrêtés municipaux par publication dans un recueil, d'autre part, et enfin les décisions prises par les conseils par insertion dans un journal diffusé localement.

Ces dispositions seraient applicables, pour l'essentiel, non seulement aux communes de 10 000 habitants et plus mais aussi aux départements et aux régions.

Enfin les séances des conseils pourraient être retransmises par les moyens de communication audiovisuelle.

L'information des habitants est certes un facteur important de la démocratie locale mais cet ensemble de contraintes imposées aux collectivités locales paraît surtout témoigner d'une suspicion certaine à leur égard. En outre, on peut s'interroger sur la portée du droit reconnu par l'article 7 du projet aux habitants de la commune, et non pas simplement aux électeurs, de participer aux décisions qui les concernent.

Quant à la consécration en droit de la pratique du referendum local, cette mesure peut sembler une forme achevée de la démocratie. Ne permet-elle pas la participation directe des citoyens à la vie locale ? Mais telle ne semble pas être la finalité réelle de cette disposition lorsque l'on constate que l'initiative de la consultation peut appartenir certes au maire mais aussi à une minorité des conseillers municipaux : le tiers, voire seulement le quart dans les communes de 3 500 habitants et plus. Quand on relève que les seules garanties contre le détournement de cette procédure sont sa prohibition dans l'année qui précède le renouvellement des conseils et le respect d'un délai minimum de deux ans entre deux consultations portant sur le même objet mais qu'en revanche aucune disposition ne limite le nombre et la fréquence des referendums et que les consultations peuvent porter sur toute affaire d'intérêt local relevant de la décision des autorités municipales, il apparaît que cette mesure peut permettre aux élus minoritaires d'entraver constamment la gestion des affaires locales par les élus majoritaires auxquels le plus grand nombre d'électeurs a accordé sa confiance. Il appartient certes à la majorité du conseil municipal saisi d'une demande de décider de l'organisation ou non d'une consultation. Mais il y a tout lieu de

craindre que soient favorisées les initiatives démagogiques. Si la démocratie implique le respect des droits des minorités, elle ne consiste certainement pas dans la remise en cause continuelle, voire la paralysie, de l'action de la majorité. En outre, l'institution du recours trop aisé au referendum ne peut que galvauder la procédure et la démocratie ne gagnera certainement rien lorsque seront enregistrés des taux de participation de plus en plus faibles lors de ces consultations locales.

Quant aux mesures relatives aux droits des élus au sein des assemblées locales, elles tendent essentiellement à renforcer aussi les droits des minorités (abaissement du nombre de membres requis pour obtenir une séance extraordinaire du conseil municipal ; questions orales ; désignation des membres du bureau du conseil général et du conseil régional à la proportionnelle à la plus forte moyenne ; élection à la proportionnelle des membres du conseil d'administration du centre communal ou intercommunal d'action sociale). Là encore, les auteurs du projet de loi semblent juger que l'appréciation portée par les électeurs à l'expiration du mandat des élus n'est pas une garantie démocratique suffisante et qu'il est nécessaire de soumettre l'action des élus majoritaires au contrôle continu des élus minoritaires, au risque de rendre impossible toute gestion cohérente et efficace.

Les mesures renforçant le contrôle de la légalité des actes et le contrôle financier des collectivités locales semblent témoigner aussi d'une grande défiance à l'égard des élus locaux.

Enfin, le titre III du projet de loi contient des dispositions relatives à la coopération locale (ententes interrégionales, coopération intercommunale). La coopération intercommunale doit faire l'objet d'une concertation dans le cadre d'une commission départementale qui doit permettre de rationaliser la coopération et de définir des périmètres cohérents et précis. Elle doit élaborer un schéma départemental comportant des propositions tendant à la création de communautés urbaines, de districts, de syndicats de communes ou de nouvelles structures : communautés de villes et communautés de communes. Si la commission départementale de la coopération intercommunale est bien composée d'élus locaux, elle est présidée par le préfet, ce qui est pour le moins paradoxal alors qu'il est affirmé par ailleurs que la coopération intercommunale est fondée sur le volontariat, et l'on peut se demander si le gouvernement ne cherche pas en confiant la présidence de la commission au représentant de l'Etat à exercer pour le moins une influence sur l'élaboration du schéma départemental, comme s'il n'avait pas réellement renoncé à la création autoritaire de structures de coopération

telle qu'elle était envisagée à un certain stade de l'élaboration du projet de loi.

2. Le statut de l'élu local : une réforme de nouveau retardée

M. Marcel Debarge, qui avait déjà déposé en 1983 un rapport, resté sans suite, sur le statut de l'élu local a été de nouveau chargé, fin 1989, par le ministre de l'intérieur de présider un groupe de travail sur le même thème.

Comme l'indiquait la lettre du ministre chargeant M. Marcel Debarge de cette tâche, le gouvernement avait alors l'intention de présenter un projet de loi dès la session de printemps 1990.

Si les conclusions du groupe de travail, qui reprenaient nombre de propositions du précédent rapport, furent bien remises en mars dernier au ministre de l'intérieur, le projet de loi n'a toujours pas vu le jour. On peut craindre qu'encre une fois cette réforme attendue soit reportée *sine die*, quoique le ministre déclare maintenant souhaiter que le projet soit présenté en conseil des ministres avant la fin de l'année. Elle est pourtant indispensable pour que les mandats électifs locaux soient exercés par ceux qui en sont investis dans des conditions matérielles simplement décentes et avec un niveau de formation qui leur permette de faire face à leurs responsabilités accrues.

Cette situation est d'autant plus regrettable que les conclusions remises par le groupe de travail présidé par M. Debarge contiennent nombre de propositions dignes d'intérêt.

Les propositions essentielles peuvent en être ici rappelées.

En ce qui concerne les indemnités, il est envisagé d'étendre le régime applicable aux maires et à leurs adjoints à d'autres élus : maires et adjoints d'arrondissement, conseillers municipaux des villes de plus de 100.000 habitants, présidents et membres des conseils régionaux et généraux, membres des établissements publics de coopération communale.

L'indemnité parlementaire de base servirait de référence pour la détermination des barèmes indemnitaires des différentes catégories d'élus locaux. Dans ce cadre, les indemnités des maires et des adjoints seraient revalorisées.

Pour les assemblées départementales et régionales, le groupe de travail souhaite un resserrement progressif de l'éventail des indemnités actuellement perçues selon les conseils. Le système indemnitaire envisagé pour ces conseils reposerait sur la définition d'une masse globale maximale qui serait répartie entre et par les conseillers, ainsi que sur la fixation d'une indemnité minimale par conseiller qui ne pourrait être inférieure à 30 % de l'indemnité parlementaire de base.

Les indemnités des élus locaux seraient fiscalisées dans les mêmes conditions que celles des parlementaires. Le cumul des indemnités (directes et indirectes) ne serait possible que dans la limite d'une fois et demie l'indemnité parlementaire de base.

Quant aux retraites, M. Debarge estime que l'amélioration des indemnités des maires et des adjoints permettrait déjà leur relèvement, ce qui est cependant une solution sans doute insuffisante. Par ailleurs, les autres catégories d'élus bénéficieraient aussi d'un régime de retraite dans le cadre d'une caisse autonome à laquelle ils seraient obligatoirement affiliés et au financement de laquelle l'Etat pourrait participer.

Pour le groupe de travail, l'amélioration de la situation des élus locaux suppose, en raison de son coût, une solidarité entre les collectivités locales. A cette fin, il propose soit la création d'une caisse de péréquation alimentée par lesdites collectivités et abondée par l'Etat, soit l'instauration d'un dispositif de péréquation comme pour la taxe professionnelle, soit le recours à la D.G.F. pour assurer la solidarité.

L'amélioration de la situation matérielle des élus est essentielle mais le bon exercice de leur mandat suppose aussi qu'ils soient suffisamment disponibles, ce qui n'est actuellement guère possible pour certaines catégories socioprofessionnelles qui sont ainsi «sous-représentées» au sein des élus, notamment les salariés du secteur privé.

Il est donc proposé d'étendre aux membres des conseils d'arrondissement, des conseils régionaux et généraux et des établissements publics de coopération intercommunale l'obligation faite aux employeurs de laisser à leurs employés conseillers municipaux le temps nécessaire pour participer aux séances plénières de ce conseil ou des commissions qui en dépendent. En outre, le groupe de travail a jugé que, au-delà, devraient également être autorisées les absences pour participer aux assemblées et bureaux des organismes au sein desquels ces conseils sont représentés. Pour les élus non bénéficiaires d'indemnités, leurs pertes éventuelles de rémunération devraient être compensées, dans certaines limites.

Mais la participation à ces assemblées ne constitue pas, loin de là, toute l'activité de l' élu local. Le groupe de travail a donc proposé l'octroi d'un crédit d'heures forfaitaire et mensuel, qui varierait en fonction du type de mandat et qui pourrait aller jusqu'à l'équivalent, dans un mois, de la durée hebdomadaire effective du travail.

L'exercice de leur mandat par les élus locaux ne doit pas non plus entraîner une remise en cause de leur situation professionnelle. Il importe donc de leur offrir des garanties comme pour les parlementaires. Le groupe de travail propose notamment de faire bénéficier de la suspension du contrat de travail jusqu'à la fin de leur mandat les salariés qui seraient élus soit maire d'une ville de moins de 10.000 habitants et conseiller général ou régional, soit maire d'une ville d'au moins 10.000 habitants, soit adjoint d'une ville d'au moins 30.000 habitants, soit président de conseil général ou régional.

Mais l'étendue des responsabilités des élus actuels suppose aussi qu'ils soient formés. Les conclusions du rapport comportent, à cette fin, la création d'un droit à congé de formation de six jours par élu pour un seul mandat. Le coût de cette formation serait à la charge de la collectivité au sein de laquelle siège l' élu local. Quant à la définition du contenu de la formation, elle relèverait d'un conseil national de la formation des élus locaux, composé d'élus et de personnalités qualifiées.

Très pertinemment, M. Marcel Debarge, en mars dernier, après la remise de ses conclusions, insistait sur la nécessité de voir adopté ce statut avant la fin de l'année. Mais il pêchait sans doute malheureusement par optimisme lorsqu'il estimait que l'Etat était prêt à participer financièrement au système proposé. Le coût de la réforme est sans doute une des causes du retard pris par le gouvernement pour établir la traduction législative de ces propositions. Peut-être aussi, au moment où le gouvernement semble vouloir freiner la dynamique de la décentralisation, ne souhaite-t-il pas contribuer à doter les collectivités locales d'élus plus disponibles et mieux formés.

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Votre commission des Lois a noté que les crédits consacrés à l'administration territoriale enregistraient une progression convenable, quoique sans doute insuffisante eu égard aux ambitions du ministre de l'Intérieur dans le cadre du plan de modernisation des préfectures.

Elle a également jugé correcte l'évolution en 1991 des concours de l'Etat aux collectivités locales.

Cependant, il lui est apparu que nombre de réformes législatives récentes ou envisagées tendaient, plus ou moins insidieusement, à entraver le bon fonctionnement de la décentralisation et à créer un environnement défavorable pour les collectivités locales.

* * *

*

Sur l'ensemble des crédits du budget du ministère de l'Intérieur, votre commission a décidé de donner un avis défavorable.