

N° 177

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 décembre 1984.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au non. de la mission (1) commune d'information désignée par la commission des Affaires culturelles, la commission des Affaires économiques et du Plan, la commission des Affaires sociales, la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale et la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation, et chargée d'étudier le déroulement et la mise en œuvre de la politique de décentralisation.

Par M. Christian PONCELET,

Sénateur.

(1) Cette mission est composée de MM. Daniel Hoeffel, président; Marc Bécam, Lucien Delmas, Jacques Descours Desacres, Paul Girod, Jean Ooghe, vice-présidents; Christian Poncelet, rapporteur; Alfred Gérin, secrétaire; Henri Collard, Jacques Durand, Jean-Marie Girault, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Pierre Louvot, Jean Madelain, Kléber Malécot, Josy Moinet, Charles Ornano, Jean-François Pintat, René Regnault, Pierre Salvi, Maurice Schumann, Paul Séramy, Franck Sérusclat, Jacques Valade, Camille Vallin.

Ont également été associés aux travaux de cette mission: MM. Edouard Bonnefous, président de la commission des Finances; Michel Chauty, président de la commission des Affaires économiques; Léon Eeckhoutte, président de la commission des Affaires culturelles; Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des Affaires sociales; Jacques Larché, président de la commission des Lois. M. Maurice Blin, rapporteur général de la commission des Finances.

Collectivités locales. - Aide sociale - Décentralisation - Départements - Dotation globale d'équipement - Dotation globale de fonctionnement - Finances locales - Fiscalité locale - Formation professionnelle - Planification - Régions - Urbanisme

SOMMAIRE

	Pages
Préface par M. Daniel Hoeffel, président de la Mission	5
Introduction	7

PREMIÈRE PARTIE

LES FINANCES : L'ACCENTUATION DES DÉSÉQUILIBRES

I. - Les concours de l'Etat : le détournement progressif des principes de base	15
A. - <i>La désagrégation progressive du principe de globalisation</i>	16
1. La dégradation de la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.)	16
a) Un rythme de progression insuffisant	16
b) L'émiettement de la D.G.F.	19
2. Les déceptions nées de la dotation globale d'équipement (D.G.E.)	21
a) En dépit des réformes successives, la D.G.E. des communes n'a pas répondu à leurs besoins réels	21
b) Pour les départements la mise en œuvre de la D.G.E. a semblé plus satisfaisante que pour les communes en 1984	23
c) Des atteintes de plus en plus caractérisées au principe de la globalisation ..	24
- la complexité croissante des mécanismes	24
- le maintien de concours spécifiques	25
- la résurgence des subventions spécifiques : la « déglobalisation »	26
B. - <i>Les incertitudes de la compensation</i>	27
1. Une compensation insuffisante	27
2. Une compensation sans rapport avec les charges nouvelles	28
a) La procédure d'évaluation des charges	28
b) La minoration de l'effort de l'Etat préalablement au transfert	29
c) L'existence de dérapages après transfert	30
d) Une crainte justifiée : les dépenses induites	32
C. - <i>La péréquation : « Déshabiller Pierre pour habiller Paul »</i>	32
1. Des effets cumulatifs imprévisibles	33
2. Le problème de la délocalisation des ressources	34
II. - <i>L'irrésistible ascension de la fiscalité locale</i>	36
A. - <i>L'inadaptation de la fiscalité directe traditionnelle</i>	36
1. L'embardee de la fiscalité locale	36
2. Des impôts de plus en plus difficiles à supporter	38
a) La taxe professionnelle	38
b) La taxe d'habitation	39

	Pages
B. - <i>Les taxes semblants de sa réforme</i>	39
C. - <i>Nouveaux impôts, nouveaux problèmes : la fiscalité de compensation des transferts</i>	41
1. Des impôts insuffisamment évolutifs	41
2. Des impôts mal supportés	43
III - <i>L'emprunt : une ressource de plus en plus inaccessible</i>	45
A. - <i>La politique du crédit aux collectivités locales : des principes séduisants</i>	45
1. Les structures	45
2. Les produits	46
B. - <i>Le resserrement et l'enchérissement du crédit aux collectivités locales</i>	47
1. L'évolution inquiétante de la collecte	47
2. La redéfinition des emplois	48
3. Le problème du coût du crédit	48

DEUXIÈME PARTIE

LES COMPÉTENCES : UNE MISE EN ŒUVRE ALÉATOIRE

I. - <i>Un découpage habile</i>	55
A. - <i>L'Etat a transféré les compétences les plus incertaines et les plus évolutives : l'exemple de l'aide sociale et de la santé</i>	55
1. Des dépenses évolutives par nature	55
2. Des dépenses mal maîtrisées	57
3. Des dépenses affectées par la crise économique	58
B. - <i>L'Etat garde les compétences clés</i>	59
1. L'exemple de la formation professionnelle : une décentralisation inachevée	60
a) Une liberté partagée : les soi-disant « compétences résiduelles de l'Etat »	60
b) Une liberté encadrée : coordination ou décentralisation ?	61
2. L'exemple de l'urbanisme : une décentralisation conditionnelle	63
a) En l'absence de documents de planification opposable, l'Etat conserve une compétence de droit commun	63
b) Les pouvoirs de l'Etat dans les communes où l'urbanisme est décentralisé : un risque de résurrection de la tutelle	66
C. - <i>Une compétence conservée : le pouvoir de réglementation</i>	70
1. Un pouvoir déjà utilisé lors des transferts	70
a) Les transports scolaires	70
b) Les ports et voies navigables	72
c) La formation professionnelle	73
2. Un risque permanent	75
II. - <i>Des compétences à hauts risques</i>	77
A. - <i>Les risques de dérapage : l'aide sociale</i>	77
1. L'enchevêtrement de fait des secteurs de compétences	78

	Pages
2. Les risques de « transferts rampants »	78
B. - Les transferts à « l'aveuglette » : l'exemple de l'interventionnisme économique ..	80
1. Un risque évité par la prudence des élus locaux	81
2. Les principaux modes d'intervention retenus	83
a) La poursuite des interventions traditionnelles	83
b) L'expérimentation de nouveaux moyens d'action	84

TROISIÈME PARTIE

LES INSTITUTIONS :

DES GLISSEMENTS ANNONCIATEURS DE REMISE EN CAUSE

I. - Des logiques oubliées : le retour du représentant de l'Etat	91
A. - L'ère du soupçon : le semi-échec des contrôles a posteriori	91
1. Une idée séduisante	91
2. La lourdeur du nouveau contrôle	92
a) La multiplication des échelons-relais	92
b) L'explosion du volume des documents à contrôler	93
3. Le durcissement du contrôle, facteur d'incertitude pour les collectivités locales	95
a) Les disparités entre départements	95
b) Une jurisprudence encore incertaine	95
4. L'engorgement des organes de contrôle	96
a) La mesure de l'inflation contentieuse	96
b) Des moyens en personnel insuffisants	97
B. - L'émergence du « préfet-arbitre »	98
1. Des dérogations caractérisées aux « droits et libertés »	98
2. Le rôle nouveau du commissaire de la République : un conciliateur qui tranche	99
a) Les commissions de conciliation dans le domaine de l'urbanisme	99
b) Le projet de loi sur l'aménagement ou l'aménagement de la décentralisation	100
c) Le projet de loi sur les transferts de compétences en matière d'éducation ou la décentralisation rééduquée	102
C. - La décentralisation comme prétexte	102
II. - Les structures : les questions en suspens	104
A. - Une oubliée qui s'impose : la région	104
1. La création progressive d'un échelon administratif supplémentaire	105
a) La croissance exponentielle des dépenses de fonctionnement	105
b) La forte progression des frais de personnel	106
c) Le renforcement du rôle ambigu de l'établissement public régional	106
2. La région point de pénétration privilégié de la politique gouvernementale ..	106
a) Le procédé contractuel entre collectivités publiques : une fausse bonne solution	107
b) Les contrats de plan Etat-régions, engagements financiers de la région sur les objectifs de l'Etat	108
c) La régionalisation des politiques de l'Etat : une savante ambiguïté	109

B - Le lancinant problème de la répartition des services entre l'Etat et les collectivités locales	111
1. L'adaptation de la mise à disposition ou les services serveurs de deux maîtres	111
a. L'imbrication des responsabilités	112
b. La multiplicité des statuts, source de confusion	112
2. Le transfert des services : une solution souhaitable qui suscite des réticences	115
a. Les Directions départementales de l'action sanitaire et sociale ou le partage accepté	116
b. Les services de l'agriculture ou une répartition esquivée	118
c. Les Directions départementales de l'équipement ou une partition différée	119
III - La décentralisation victime de « la modernisation »	123
A - <i>La planification décentralisée - une démarche centralisatrice</i>	123
B - <i>Les collectivités locales - un marche captif pour les choix politiques et technologiques nationaux</i>	126
C - <i>Les services publics locaux sacrifiés à la lutte contre l'inflation</i>	128
1. Un dispositif d'une extraordinaire complexité juridique	128
2. Une contrainte redoutable pour la gestion des services publics	130
a. Une liberté de négociation réduite	130
b. Une limitation excessive des dérogations	131
3. Les conséquences négatives d'un encadrement prolongé des prix	132
a. Un déséquilibre accru des budgets de fonctionnement	132
b. Des investissements différés	133
Conclusion	135
Discussion et adoption du rapport	137
Annexe : Calendrier des audits effectués	141

PRÉFACE

Le 14 février 1984, le Sénat a décidé la constitution d'une mission chargée de faire le point sur la mise en œuvre de la décentralisation. Cette mission, composée de vingt-cinq sénateurs auxquels ont été associés, *ès qualités*, les cinq présidents des commissions permanentes concernées et le rapporteur général du budget, a procédé à de nombreuses auditions tant des membres du Gouvernement chargés de l'application des lois relatives à la décentralisation que des élus représentant les diverses collectivités territoriales qui vivent la décentralisation en praticiens.

Ce rapport, présenté par notre collègue Christian Poncelet, traite des structures, des compétences et des ressources, trois volets concernés par la mise en œuvre de la décentralisation :

- **Les structures** : une véritable décentralisation implique un transfert de l'Etat, vers les exécutifs locaux, des moyens, notamment en personnel, qui doivent leur permettre d'assurer leurs nouvelles responsabilités dans de bonnes conditions :

- **Les compétences** : le transfert de celles-ci vers les communes, les départements et les régions, devrait aboutir à une délimitation claire des rôles de chacune des collectivités :

- **Les ressources** : le transfert des compétences sans un transfert équivalent des moyens financiers est de nature à freiner la politique d'équipement des collectivités locales et à provoquer une aggravation de la fiscalité locale difficilement conciliable avec les contraintes économiques actuelles.

La mission sénatoriale exprime son attachement au principe de la décentralisation, les élus régionaux, départementaux et municipaux ayant la volonté d'assumer pleinement leurs responsabilités. La mission tient cependant à affirmer que la décentralisation ne réussira que si les présidents de conseils régionaux, les présidents de conseils généraux et les maires de France disposent, dans la période difficile que nous traversons, des moyens correspondant aux nouvelles et lourdes responsabilités qui leur incombent et qui leur sont indispensables pour répondre aux aspirations de leurs concitoyens.

Ces moyens sont indispensables à la réussite de la décentralisation, mais celle-ci dépend aussi de la volonté et de la conviction de tous les partenaires. Les mois à venir nous apporteront la réponse.

Daniel HOEFFEL,

Président de la Mission d'information

INTRODUCTION

Une première mission d'information, composée de quinze sénateurs représentant toutes les tendances politiques et appartenant à cinq commissions permanentes, avait été créée par le Sénat dans sa séance du 29 avril 1983. Elle avait rendu un rapport d'information dès le 12 juillet. Ce rapport avait pour objet, dans le cadre de la mission générale de contrôle reconnue au Sénat, de le tenir informé du déroulement et de la mise en œuvre de la politique de décentralisation pour en faire un premier bilan. Ce premier rapport avait particulièrement insisté sur le caractère incertain de l'environnement dans lequel se déroulait la décentralisation, notant déjà un certain essoufflement de la volonté politique initiale et dénonçant tout particulièrement les dérapages financiers et les blocages dont la réforme était la cause. C'est la question des finances qui avait plus particulièrement retenu son attention et il concluait notamment sur ce sujet que « la globalisation des subventions s'accompagnant d'un désengagement de l'Etat et le crédit se raréfiant, c'est vers le recours au seul autofinancement que l'on semble vouloir orienter les collectivités locales » (1).

Compte tenu de l'intérêt que présente pour le Sénat, représentant constitutionnel des collectivités territoriales de la République, la mise en œuvre de la décentralisation et afin de lui présenter une analyse la plus synthétique possible, les cinq présidents de commissions permanentes auxquels votre Rapporteur tient à rendre hommage, MM. Edouard Bonnefous, Michel Chauty, Léon Eeckhoutte, Jean-Pierre Fourcade, Jacques Larché, ont demandé au Sénat de bien vouloir autoriser la constitution d'une autre mission temporaire destinée, cette fois, à évaluer les modifications intervenues depuis le mois de juillet 1983 et dresser en quelque sorte un **bilan à mi-parcours** du déroulement pratique de la réforme et de ses conséquences. Compte tenu de l'intérêt suscité par cette initiative au sein de la Haute Assemblée, l'effectif a été porté cette fois à vingt-cinq membres et les présidents des commissions permanentes concernées y ont été associés ainsi que le rapporteur général du budget.

(1) N° 490, Sénat 1982-1983, page 71

Le rapport qui vous est proposé cette année s'inscrit donc dans une continuité certaine. L'ensemble des compétences n'étant pas encore entré en vigueur, il ne peut présenter qu'un bilan provisoire. Les problèmes économiques nationaux s'étant aggravés, et, avec eux, la politique financière de l'Etat à l'égard des collectivités locales, **ce sont les problèmes financiers qui occupent la première place.** C'est la raison pour laquelle ils feront l'objet de la première partie.

Les éléments de changement sont liés, bien entendu, à l'entrée en vigueur d'un certain nombre de transferts de compétences et, en particulier, au plus important d'entre eux, celui de l'action sociale et de la santé, intervenu depuis le 1^{er} janvier 1984. Parallèlement, est également entrée en vigueur - au 1^{er} septembre 1984 - la décentralisation des transports scolaires. Il est d'autre part devenu possible de porter un jugement plus approfondi sur la manière dont les collectivités territoriales ont exercé leurs nouveaux pouvoirs, notamment en matière de formation professionnelle et d'interventionnisme économique : tel sera l'objet de la seconde partie.

Votre Rapporteur ne pensait pas être amené à aborder les problèmes institutionnels ou de structure. Ces questions paraissaient en effet résolues, le Gouvernement en ayant fait sa priorité. Ce sont elles, en effet, qui avaient fait l'objet de la loi dite de « rupture », celle du 2 mars 1982. Les structures, par ailleurs, ne devaient pas être remises en cause. En fait, **la crise financière et les aléas de la mise en œuvre des compétences provoquent un choc en retour sur l'édifice institutionnel trop rapidement mis en place. L'Etat, destiné à s'effacer, réapparaît.** Moins fort qu'à l'origine, il revient néanmoins de manière insidieuse, soit à travers le grignotage prévisible des nouveaux pouvoirs locaux par les administrations centrales, soit, ce qui est plus grave, par ce que l'on pourrait appeler un changement de philosophie qui redonne au représentant de l'Etat un pouvoir d'intervention dans les affaires locales que l'on croyait disparu. Le refus de choisir entre les diverses institutions et, en particulier, entre le département et la région, dénoncé dans les débats de la loi du 2 mars, a aujourd'hui des conséquences concrètes : les structures se superposent sans que pour autant la démocratie ait progressé parallèlement. Les élections régionales promises ne sont toujours pas intervenues et ne sont même pas annoncées. Enfin, les contradictions prévisibles entre la planification et la décentralisation s'accroissent. **L'Etat paraît changer de priorité.** On peut se poser la question de savoir s'il y a une place pour la décentralisation dans la nouvelle politique dite de « modernisation ».

Comme en 1983, la mission a procédé essentiellement par voie d'auditions, dont on trouvera la liste en annexe. Elle aurait souhaité faire davantage et, notamment, se livrer à des études sur

place ainsi d'ailleurs que la demande lui en avait été faite (1). Cela ne lui a pas été possible, malheureusement, en raison des événements de l'été et de l'abondance du travail législatif et des études approfondies auxquelles il donne lieu. Quoique de manière moins voyante, l'énorme travail législatif de mise en place de la décentralisation se poursuit en effet. Au moment où le Rapporteur écrit ces lignes, le projet de loi sur la décentralisation du système éducatif n'est toujours pas adopté. Le projet de loi modifiant - une fois de plus ! - les critères de répartition des concours de l'Etat est en instance devant le Sénat (2).

L'abondance de ce travail et la multiplicité des instances de décision qu'il entraîne ont quelque peu perturbé les travaux de la mission qui a toutefois travaillé en liaison plus étroite avec les commissions permanentes compétentes pour traiter des problèmes des collectivités territoriales. Son existence a cependant eu un très grand intérêt : celui d'obliger les responsables à organiser leur discours et la présentation de leur action en fonction de l'objectif de la décentralisation qu'ils avaient, sans doute pour certains, tendance à oublier.

(1) Notamment par le département de la Lozère qui souhaitait que la mission étudie les problèmes propres aux départements de montagne. Elle a toutefois tenu à adresser un questionnaire à tous les présidents de conseils généraux sur un sujet particulièrement décisif pour la bonne réussite de l'entreprise : les services et les personnels. Les premiers résultats de ce questionnaire ont servi à orienter certains développements du chapitre II de la troisième partie.

(2) Le texte a été écrit le 19 décembre. Le projet est devenu depuis la loi n° 84-1284 du 31 décembre portant modification de certaines dispositions relatives aux relations entre l'Etat et les collectivités locales.

PREMIÈRE PARTIE

**LES FINANCES :
L'ACCENTUATION
DES DÉSÉQUILIBRES**

Le précédent rapport avait été largement consacré à ce qui constitue, qu'on le veuille ou non, la préoccupation essentielle des élus locaux : voir doter les collectivités qu'ils administrent de moyens croissants pour pouvoir faire face aux responsabilités accrues qui sont les leurs. Ces responsabilités ont changé dans leur nature avec le temps, notamment à la suite du vote des lois portant répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ; la demande d'investissement demeure même si elle a tendance à un certain ralentissement du fait même des réalisations considérables des années 1965-1975 principalement ; la crise économique en ajoute de nouvelles du fait du développement - ignoré du temps de l'expansion soutenue -, de ce que beaucoup appellent désormais la « nouvelle pauvreté ». Les institutions de solidarité s'avérant défailtantes, c'est vers l'aide sociale que de plus en plus de familles désormais se tournent, donc vers leur commune et leur département principalement. Les dépenses de fonctionnement, pendant ce temps, insensibles à la conjoncture, poursuivent leur inexorable ascension.

Comment, dès lors, les élus locaux ne verraient-ils pas avec une inquiétude et une angoisse légitimes le grand « basculement » des pouvoirs que constitue la décentralisation ? Ils sentent confusément depuis le début que les promesses risquent de ne pas être totalement tenues. Le premier rapport s'en était fait l'écho. Ils savent aujourd'hui qu'elles ne le seront pas et qu'elles ne peuvent pas l'être. C'est l'un des objets principaux de ce second rapport.

Face à ce développement des responsabilités et à cette montée des besoins, le système de financement local est défailtant. La crise économique et les effets d'une politique économique et financière incertaine - un véritable « stop and go » (1) à la française - font que les concours de l'Etat connaissent une inquiétante et persistante stagnation, quand ils ne sont pas en baisse.

L'effet est d'autant plus mal ressenti que ce tassement succède à plusieurs années d'active politique en faveur des collectivités territoriales de notre pays. Les critères d'indexation ne jouant plus, le Gouvernement a tendance à accentuer les phénomènes de péréquation de manière à dissimuler, derrière la complexité des mécanismes, l'insuffisance des dotations. Nous en avons aujourd'hui de nombreux exemples. Cet enchevêtrement nouveau,

(1) On compare volontiers (pour les opposer bien sûr) les difficultés économiques de la France à la relance spectaculaire de l'économie des Etats-Unis d'Amérique. Une comparaison plus juste serait celle de la France actuelle avec l'Angleterre de l'expérience travailliste des années 60-70 où l'on ne parvenait à enrayer ni l'inflation, ni le chômage, tout en essayant tour à tour de traiter l'un et l'autre par des aller et retour successifs (d'où l'expression « stop and go »).

qui succède à une volonté de simplification, marquée par la globalisation généralisée des concours et des emprunts, débouche sur la remise en cause permanente d'acquis considérables et dont la dotation globale d'équipement, voire la dotation globale de fonctionnement, sont les meilleurs exemples.

Pendant ce temps, la fiscalité locale, qui devait être renouvelée de fond en comble aux beaux jours des promesses de 1981, demeure ce qu'elle est restée immuablement depuis 1917 : un ensemble qui repose toujours sur les piliers des « quatre vieilles », certes renouvelées et plus évolutives, mais incapables de faire face sans accroître l'injustice, au surcroît de charges imposé par la conjoncture et les défaillances nationales.

A ce déséquilibre fondamental, la compensation des transferts des nouvelles compétences, pourtant bâtie à partir de principes théoriquement sains, ajoute la possibilité de nouveaux dérapages.

I. – LES CONCOURS DE L'ÉTAT : LE DÉTOURNEMENT PROGRESSIF DES PRINCIPES DE BASE

Les concours de l'Etat ont été progressivement, depuis 1979, axés sur trois grands principes qui recueillaient l'assentiment des élus locaux :

- globalisation des subventions d'Etat ;
- compensation des charges nouvelles ;
- péréquation entre collectivités locales riches et défavorisées.

A l'épreuve des faits, il apparaît que ces principes ont été progressivement détournés de leur objectif initial, du fait en particulier d'interactions systématiquement organisées. Il s'ensuit aujourd'hui confusion et incertitude.

Ainsi :

- les **concours globalisés** ont été progressivement émiettés afin d'y introduire des éléments de péréquation ;
- la **compensation** n'est pas neutre, ce qui tend à rendre impossible toute évaluation exacte de la contrepartie financière des transferts de compétences,
- introduite systématiquement, la **péréquation**, qui est certainement bonne en soi car elle tend à rétablir l'égalité des chances entre des collectivités plus ou moins bien pourvues, devient un élément insaisissable, déresponsabilisant et aux effets cumulatifs imprévisibles.

A. - LA DÉSAGRÉGATION PROGRESSIVE DU PRINCIPE DE GLOBALISATION

La globalisation reposait, à l'origine, sur deux idées simples :

- la mise à disposition des collectivités locales de dotations financières *libres d'emploi* ;
- la prise en compte de critères de répartition uniformes et équitables.

Si le premier objectif a été atteint (mais un retour en arrière est d'ores et déjà manifeste), l'évolution des critères de répartition, en revanche, a été marquée par une *atomisation* apparemment irrépressible.

1. La dégradation de la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.).

Instituée par la loi du 3 janvier 1979 et reconduite pour une période de cinq ans par la loi du 31 décembre 1980, la dotation globale de fonctionnement avait été accueillie avec satisfaction par les élus locaux. Ceux-ci connaissent aujourd'hui le **temps de la désillusion** :

- sa progression ne répond plus aux besoins des collectivités locales ;
- son émiettement, en un nombre sans cesse croissant de concours particuliers, vient obérer les ressources disponibles pour l'ensemble, sans profit significatif pour les prétendus bénéficiaires.

a) Un rythme de progression insuffisant.

Le rattachement de la D.G.F. au produit de la taxe sur la valeur ajoutée répondait au souci d'indexer le plus important transfert de l'Etat sur un « grand impôt évolutif ». Le choix avait été ainsi fait d'un transfert étroitement lié à l'activité économique. Ce choix était logique et bénéfique pour les collectivités locales

qui le réclamaient depuis longtemps (1). Il pouvait s'avérer incertain en cas de renversement de la tendance. Assez isolé, il faut bien le dire, à l'époque de la mise en place - où les taux de progression dépassaient largement les 10 % - votre Rapporteur s'en était inquiété et le Sénat avait introduit, sur sa proposition, un critère d'indexation de « rattrapage » : celui de l'indice 100 de la fonction publique.

Pour la deuxième année consécutive, le concours le plus important de l'Etat (66.024 millions de francs) connaît sa plus faible progression depuis sa création : + 5,18 %. D'aucuns soutiennent que ce résultat est dû à l'efficacité de la lutte contre l'inflation. C'est possible, mais les résultats sont là : pour la troisième année consécutive, la D.G.F. évoluera moins vite que l'inflation, ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous. Le manque à gagner pour les collectivités s'accroît si on le compare à la seule grandeur significative, l'évolution des dépenses de fonctionnement :

	D.G.F.			
	Evolution des budgets de fonctionnement			
	Montant (lois de finances)	Evolution en pourcentage	Communes	Départements
1978	28.491	»	»	»
1979	32.708	(+ 12,08 %)	+ 15,6	+ 15,5
1980	37.966	(+ 16,07 %)	+ 14,7	+ 14,4
1981	45.022	(+ 18,58 %)	+ 18,4	+ 17
1982	51.966	(+ 15,42 %)	+ 11,90	+ 18,4
1983	56.560	(+ 8,84 %)	+ 21,6	+ 16
1984	62.700	(+ 6,96 %)	»	»
1985	66.024	(+ 5,18 %)	»	»

Les solutions ne sont pas faciles à trouver, mais elles tiennent d'abord à la politique de l'Etat lui-même : la vérité, en effet, est que tant que l'activité économique nationale n'aura pas retrouvé un rythme de croissance satisfaisant, il ne faudra pas s'attendre à une évolution favorable de la dotation globale de fonctionnement.

La seconde solution ne pourrait venir que de la grande capacité d'adaptation des collectivités locales. Celles-ci en seraient réduites à accompagner la politique étatique de rigueur par une modération de leurs dépenses de fonctionnement. Tel est bien

(1) Au moment où les transferts de l'Etat paraissent l'emporter, en masse, sur la fiscalité dans l'alimentation des budgets locaux, on a tendance à oublier que la plupart d'entre eux ne sont que la compensation de recettes fiscales supprimées. Celles-ci, telle la taxe locale, étaient certes inégalement réparties, mais elles étaient fortement évolutives car assises sur le développement de la production et des échanges. Ce sont les impôts les plus modernes qui ont été supprimés.

l'évolution souhaitée par le Gouvernement qui mettait cet objectif parmi les raisons destinées à justifier l'injustifiable : l'institution par l'article 26 du projet de loi de finances pour 1985 d'un prélèvement de 2 % sur les recettes des collectivités locales. Celles-ci n'ont pas attendu les recommandations pour gérer au mieux dans l'ensemble les sommes qui leur étaient confiées. Il est cependant quelque peu hypocrite de les mettre en position d'accusées au moment où, précisément, comme on le verra plus loin, du fait de la mise en place de la décentralisation et des charges fixes croissantes et incompressibles auxquelles elles ont à faire face, leurs dépenses de fonctionnement connaissent une montée inexorable.

LA MONTÉE INEXORABLE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (1)

	1981	1982	1983
<i>Communes</i>			
Part des dépenses de fonctionnement dans les dépenses réelles totales (en pourcentage)	63,8	63,6	65,8
- Part relative au sein des dépenses réelles totales (en pourcentage)			
- des frais de personnel	27,60	29,33	28,56
- des intérêts de la dette	7,23	7,52	7,15
<i>Départements</i>			
- Part des dépenses de fonctionnement dans les dépenses réelles totales (en pourcentage)	76,7	77,4	77,5
- Part relative au sein des dépenses réelles totales (en pourcentage)			
- des frais de personnel	8,77	8,80	8,75
- des intérêts de la dette	3,36	3,48	3,80
<i>Régions</i>			
- Part des dépenses de fonctionnement dans les dépenses réelles totales (en pourcentage)	9,9	10,9	17,5
- Part relative au sein des dépenses réelles totales (en pourcentage)			
- des frais de personnel	1,50	1,20	1,88
- des intérêts de la dette	5,97	6,02	6,60

(1) Source : Comptes administratifs.

L'essoufflement de la dotation conduit à formuler deux observations plus techniques :

- la diminution de la progression d'ensemble de la dotation globale de fonctionnement a fait perdre à cette dotation un de ses principaux attraits : son caractère évolutif ;

- une réflexion d'ensemble sur une réforme de l'indexation de la D.G.F. s'avère indispensable. En effet, il apparaît que, dans la formule actuelle, le niveau de la dotation a un caractère cyclique

trop marqué : en période de croissance, il connaît de très fortes progressions ; en période de stagnation ou de récession, le ralentissement de sa progression est plus que proportionnel à celui de l'activité économique, au moment même où les collectivités locales tendent à connaître des difficultés budgétaires.

La stagnation de l'ensemble s'accompagne d'une complication croissante des mécanismes de répartition.

b) L'émiettement de la D.G.F.

Cet émiettement est le résultat de deux évolutions :

- la première, normale et voulue, tient à la réduction progressive du montant de la dotation forfaitaire, calculé directement en fonction de l'ancienne taxe locale, qui regroupait, à la création de la D.G.F., 57,5 % de la dotation contre 42,5 % en en 1983 ;

- la seconde se caractérise par la prolifération, un peu anarchique et en très peu de temps, des concours particuliers. Cette deuxième tendance, si elle s'accroît, risquerait de porter atteinte au principe même de la globalisation.

Aux nombreux concours déjà existants (versement pour accroissement de la population communale, minimum garanti par habitant, dotation minimale pour les communes de moins de 2.000 habitants, dotation supplémentaire aux communes touristiques et thermales, dotation particulière aux villes-centres, dotation particulière pour les communes employant des agents bénéficiant d'une dispense de service pour activités syndicales (1)) ; la loi n° 83-1136 du 29 décembre 1983 a ajouté deux nouveaux concours : d'une part, la dotation minimale de fonctionnement pour les départements de moins de 200.000 habitants dont le potentiel fiscal est inférieur à la moyenne et, d'autre part, le concours particulier pour les communes de moins de 2.000 habitants « à forte fréquentation touristique journalière ». Tous ces nouveaux concours sont prélevés sur le montant existant, ou peu s'en faut.

(1) On peut noter, à cet égard, que le projet de décret pris pour l'application de la loi du 26 janvier 1984 sur l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale prévoit une augmentation du nombre de mises à disposition de 30 à 70, ce qui entraîne un prélevement « par décret », et sans compensation, de 8 millions de francs sur la D.G.F. au lieu de 3 millions de francs actuellement.

L'inclusion au sein de la D.G.F. d'une « dotation spéciale instituteurs », instituée par la loi de finances pour 1983 et évoluant comme la D.G.F., est un excellent exemple des « facilités » qu'ont permis ces concours de l'Etat. Elle constitue aujourd'hui un facteur d'incertitude, de complication et de confusion, en raison d'une maîtrise insuffisante de son montant. Le décret n° 83-367 du 2 mai 1983, qui a étendu le bénéfice de cette indemnité à de nouvelles catégories d'ayants droit, telles que les instituteurs remplaçants ou les chargés de fonction psycho-pédagogique ou de formation pédagogique, témoigne du laxisme qui préside à la définition des instituteurs ayants droit : il se traduit en fait par la reconnaissance d'un droit de tirage sur la D.G.F. dont abuse le Gouvernement. D'autre part, on peut s'interroger sur le bien-fondé du pouvoir discrétionnaire reconnu au représentant de l'Etat pour déterminer le taux de l'indemnité. Il faut rappeler que, tout en convenant que la compensation par l'Etat des frais de logements d'instituteurs engagés par les communes répondait à l'une des très vieilles revendications des élus locaux, le Sénat avait été défavorable à une telle inclusion qui constituait, à ses yeux, un artifice comptable.

Autre exemple, la nouvelle dotation aux communes de moins de 2.000 habitants à forte fréquentation touristique journalière, qui devait être financée à hauteur de 20 millions de francs en 1984 par un prélèvement égal à 10 % du produit de la taxe de séjour, a été en fait imputée sur la dotation aux communes touristiques et thermales, à hauteur de 14 millions, et sans aucune base légale (1).

Par ailleurs, on peut craindre que cette prolifération des concours particuliers ne soit en définitive malsaine : elle ne peut manquer de développer, voire d'exacerber, un esprit de concurrence entre les communes potentiellement bénéficiaires de ces crédits. Enfin, cette tendance à l'institution de concours particuliers, attribués en fonction de critères spécifiques, sinon objectifs, risque, à terme, de mettre en cause la globalisation, puisque le dépérissement de la partie commune - fonds commun qui n'est pas inépuisable - de la D.G.F. se traduira, ni plus ni moins, par une résurgence des subventions spécifiques de fonctionnement, qu'elle tendait précisément à supprimer.

(1) L'un des objets du projet de loi portant modification de certaines dispositions relatives aux relations entre l'Etat et les collectivités locales est précisément de lui en donner une, *posteriori*.

2. Les déceptions nées de la D.G.E.

Longtemps attendue par les élus locaux, la globalisation des subventions d'équipement a provoqué, dès sa mise en œuvre, une grande déception. En dépit des modifications, des réformes et même des refontes, introduites successivement par les lois du 22 juillet et du 29 décembre 1983, la dotation globale d'équipement, telle qu'elle est conçue actuellement, apparaît comme inadaptée aux besoins des collectivités locales et, en particulier, à la réalité quotidienne des petites communes rurales.

a) En dépit des réformes successives, la D.G.E. des communes n'a pas répondu à leurs besoins réels.

En effet, l'institution d'un mécanisme dans lequel la part principale est attribuée à toutes les communes pour l'ensemble de leurs investissements sous la forme d'un taux de concours s'est traduite par un phénomène de très grande dispersion.

Les investissements éligibles à la D.G.E.

Il est probable que la répartition par voie de taux de concours, et non sur la base de critères objectifs, comme le souhaitait la Haute Assemblée, a rendu éligible aux concours de l'Etat des investissements qui, jusqu'alors, n'entraînaient l'attribution d'aucune subvention et parfois même d'investissements légers et peu coûteux, mais dont la masse globale pèse sur l'ensemble.

Ceci explique, sans doute, les erreurs de prévision importantes commises en 1983 et en 1984 sur la masse des investissements des collectivités locales servant à l'établissement du taux de concours, et des dépassements de crédits qui s'ensuivent.

Des taux de concours à la fois modestes et surestimés.

Le taux de concours de l'Etat, égal à 2 % en 1983 et justifié à l'époque par la globalisation partielle des subventions spécifiques, n'a progressé que faiblement en 1984 puisque son montant n'a atteint que 2,2 %. Il convient de noter que dans le calcul du taux de D.G.E., le Gouvernement a préalablement sous-estimé le montant des investissements effectivement réalisés par les communes.

Il en résulte que l'imputation des déficits antérieurs sur la D.G.E. de 1985, ramènera le **taux de concours en dessous de la barre des 2 %**, alors que la globalisation des subventions spécifiques est, sinon en voie d'achèvement, du moins très avancée. Les perspectives ne sont d'ailleurs guère encourageantes puisque M. Pierre Joxe, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, a reconnu le 6 décembre, devant le Parlement, que « l'évolution prévisible des investissements des communes au cours des prochaines années **ne permet pas**, malgré la croissance très forte des crédits consacrés à la D.G.E. des communes, **d'espérer un accroissement sensible du taux de concours de l'Etat** ».

L'existence d'un taux de concours peu élevé, puisqu'appliqué à toutes les dépenses d'investissement des communes, ne permet pas de financer dans des conditions satisfaisantes les opérations d'une certaine importance et, notamment, les travaux de voirie ou les constructions scolaires pour lesquelles le taux moyen de subvention de l'Etat, avant l'institution de la dotation globale d'équipement, était de l'ordre de 20 %. Plus généralement, le mécanisme du taux de concours répond mal aux besoins de financement des communes pour leurs opérations d'investissement.

Ce défaut majeur est d'autant plus insupportable pour les petites communes qui ne disposent pas de moyens financiers suffisants pour engager de telles opérations sans le concours de l'Etat, que l'apport de ressources définitives (A.R.D.) exigé pour l'obtention de prêts du groupe de la Caisse des dépôts et Consignation a été uniformisé à hauteur de 30 %.

Les réformes opérées en 1983 apportent une certaine amélioration, mais demeurent néanmoins insuffisantes.

Ces réformes ont consisté, essentiellement, dans un rééquilibrage du mécanisme de répartition au profit des petites communes. Désormais seules les communes de moins de 2.000 habitants peuvent bénéficier des attributions de la seconde part. Ainsi, l'attribution par habitant, au titre de cette part qui n'était que de 1,20 F en 1983, s'est-elle élevée, en 1984, à 12,80 F.

Plus généralement, ce rééquilibrage s'est traduit par une augmentation de la part de la D.G.E. communale prévue pour les communes de moins de 2.000 habitants : 38 % en 1984 contre 27 % en 1983. **Pour les communes les plus défavorisées, le taux réel de concours de l'Etat n'atteint cependant que 6,5 % du montant des investissements, ce qui est insuffisant pour engager un investissement lourd.**

Parce qu'elle prend mal en compte la situation des petites communes, et comme le souligne le rapport pour avis de la

commission des Lois sur le budget de l'Intérieur pour 1985, la D.G.E., sous sa forme actuelle, alimente un processus inéluctable de sous-équipement des communes à une époque où les besoins exprimés par les populations municipales ne cessent de se diversifier (1).

b) Pour les départements, la mise en œuvre de la D.G.E. a semblé plus satisfaisante que pour les communes en 1984.

Après les vicissitudes qui ont marqué l'année 1983 et que notre mission a eu l'occasion d'exposer dans un précédent rapport, la réforme résultant de la loi du 29 décembre 1983 a modifié tant les règles de calcul de la première part que celles de la seconde part.

En ce qui concerne la première part, la loi du 29 décembre 1983 a limité à 75 % la fraction attribuée en fonction des dépenses réelles d'investissement. Une fraction « voirie » répartie au prorata de la longueur de la voirie classée dans le domaine public départemental (et qui prend en compte le cas des départements de montagne et des départements comprenant des îles) a été créée. Elle représente 20 % de la première part. Le solde est consacré à majorer la dotation des départements à faible potentiel fiscal et des groupements de départements. En outre, un mécanisme de garantie a été introduit, afin d'éviter des attributions inférieures à celles de l'année précédente, mais uniquement pour l'année 1984.

Le montant de la première part s'est élevée en 1984 à 810,291 millions de francs se décomposant comme suit :

	Montant (MF)	Pourcentage	Taux de concours
• Fraction proportionnelle	570,291	70,3	4,35
• Fraction voirie	120	14,81	
• Majoration potentiel fiscal	100	12,4	
• Majoration groupements de départements	20	2,5	

En ce qui concerne la deuxième part, la réforme de 1983 a eu pour objet essentiel de mieux individualiser la part consacrée au remembrement rural. Elle répondait là aussi à une remarque de notre précédent rapport qui craignait que la globalisation des subventions destinées au remembrement ne se traduise par l'abandon de cette priorité nationale qui demeure essentielle pour

(1) P. Salié n° 74, 1981-1985, p. 44

le développement agricole. Cette part sera répartie à raison de 80 % ou plus au prorata des dépenses de remboursement réalisées et des subventions versées par chaque département pour la réalisation de travaux d'équipement rural.

Le montant de la deuxième part s'est élevé à 428,310 millions de francs se décomposant comme suit :

	Montant (MF)	Pourcentage	Taux de concours
• Fraction proportionnelle	310,310	72,4	10
• Majoration remboursement	30	7	
• Majoration potentiel fiscal	88	20,6	

c) Des atteintes de plus en plus caractérisées au principe de la globalisation.

La découverte des effets pervers d'un système reposant principalement sur le mécanisme des taux de concours a conduit à des atteintes de plus en plus caractérisées au principe de la globalisation.

Il convient préalablement de rappeler que le Sénat a toujours manifesté son attachement à la globalisation des subventions de l'Etat en tant qu'elle était susceptible d'accroître l'autonomie des collectivités locales. En revanche, avec tout autant de conviction, il est attaché à un mode de répartition reposant principalement sur des critères objectifs. Ce n'est donc pas le principe de la globalisation qui est en cause, mais le mode de répartition adopté.

La complexité croissante des mécanismes.

Il semble qu'en matière de finances locales, les anomalies relevées ne trouvent de solution qu'à travers la mise en place de mécanismes de rattrapage ou de redressement d'une complexité croissante.

La D.G.E., on l'a vu, n'échappe pas à cette règle, d'autant que sa répartition est sans cesse remise en cause par une succession de réformes manifestement précipitées et insuffisamment réfléchies.

Pour les communes, le système mis en place en janvier 1983 et modifié par la loi du 29 décembre 1983, s'est traduit par une complication supplémentaire du mécanisme de répartition.

Il en est de même des départements où, pour trouver une solution aux vicissitudes révélées par votre mission dans son précédent rapport (1), le Gouvernement a introduit plusieurs correctifs : écrêtement, garantie minimale de protection et garantie supplémentaire pour les départements défavorisés.

Le projet de réforme de la D.G.E. communale, présenté à l'Assemblée nationale le 6 décembre 1984 sous forme d'amendements (2) au projet de loi portant modification de certaines dispositions relatives entre l'Etat et les collectivités locales, est caractéristique de ce phénomène.

La D.G.E. des communes serait divisée en trois parts :

- Une part réservée aux villes et groupements de communes de 20.000 habitants et plus qui continueraient à percevoir la D.G.E. sous forme de taux de concours proportionnels au montant de leurs investissements.

- Une part réservée aux concours et groupements de moins de 2.000 habitants qui bénéficient de la D.G.E. « sous forme de subventions spécifiques » attribuées par le commissaire de la République.

- Une troisième part, réservée aux communes et groupements dont la population est comprise entre 2.000 et 20.000 habitants qui perçoivent des attributions de D.G.E. sous forme de deux fractions. La première versée directement en fonction de critères physiques et financiers. La seconde versée par le commissaire de la République sous forme de subventions spécifiques.

Le Gouvernement aurait voulu rétablir une tutelle étatique qu'il ne s'y serait pas pris autrement.

Votre Rapporteur note d'ailleurs que le projet présenté au comité des finances locales, le 27 novembre 1984, soit une semaine auparavant, ne comprenait que deux parts, ce qui montre le degré d'improvisation de cette réforme, introduite selon une procédure contestable que la Haute Assemblée a refusé, souhaitant qu'un projet de loi en bonne et due forme et reposant sur des travaux de préparation sérieux lui soit présenté dès les premiers mois de 1985 (3).

Le maintien de concours spécifiques.

La globalisation des subventions a, d'autre part, laissé subsister un certain nombre de concours dont le caractère spécifique a été maintenu.

(1) Voir rapport Poncelet précité p. 10 à 20 notamment.

(2) Ce qui évite au Gouvernement de saisir le Conseil d'Etat et témoigne d'un mépris certain pour le Parlement.

(3) Voir débats du Sénat du 18 décembre 1984

La liste des subventions restant hors globalisation, qui a fait l'objet d'une annexe à deux décrets du 16 février 1984, suscite deux remarques :

- le choix des subventions restant hors globalisation semble refléter davantage le souci de certains ministères de conserver certains moyens d'impulsion sur le plan local que de contribuer à une décentralisation cohérente ;

- le souhait émis par de nombreux élus locaux du maintien de subventions spécifiques pour les « gros » équipements n'a pas été exaucé.

Les élus locaux observent pourtant que, dans les petites communes en particulier, les dépenses d'équipement revêtent un caractère très irrégulier et qu'au cours d'un mandat, chaque maire ne parvient, en général, à réaliser qu'un seul équipement majeur, pour lequel, précisément, une subvention spécifique aurait été la bienvenue. M. Michel Giraud, président de l'Association des maires de France, a souligné ce besoin au cours de son audition par la mission le 18 avril 1984. Dans sa séance du 22 mai 1984, le comité des finances locales, que préside notre collègue M. Jean-Pierre Fourcade, s'est également interrogé à cet égard.

D'une certaine façon, en mettant en place la dotation globale d'équipement, on a sacrifié à un excessif esprit de géométrie. Ce système est, comme prévu, relativement adapté aux collectivités qui peuvent investir régulièrement. Il l'est beaucoup moins pour celles qui ne peuvent se le permettre ou qui investissent faiblement. Enfin, ce système risque de rétablir une sorte de tutelle de représentant de l'Etat qui sera tenté d'infléchir les choix des élus selon que l'investissement envisagé est éligible à la D.G.E. ou à une subvention spécifique.

Les élus sont d'autant plus fondés à reconnaître cette évolution que l'on assiste également à une résurgence inavouée du système des subventions, pourtant naguère si décrié.

La résurgence des subventions spécifiques : la « déglobalisation ».

La tendance à un retour, sous une forme déguisée, à un système de subventions spécifiques est particulièrement évidente dans le projet de loi relatif aux transferts de compétence dans le domaine de l'éducation.

Ainsi, pour l'enseignement, à la dotation régionale d'équipement scolaire (D.R.E.S.) versée à la région pour l'investissement en matière de lycées qui avait été créée par la loi du 22 juillet 1983, doit s'ajouter une dotation départementale d'équipement des collèges (D.D.E.C.) versée aux départements.

Cette pratique ne répond pas seulement à un souci pragmatique d'éviter un émiettement des subventions mais aussi à une volonté de préserver un contrôle ministériel (l'Education en l'occurrence) sur les fonds dispensés.

Cette critique ne peut être que renouvelée à la lecture du projet de réforme de la D.G.E. communale présentée par le Gouvernement, puisque la dotation versée aux communes de 2.000 à 20.000 habitants pour partie et aux communes de moins de 2.000 habitants dans sa totalité, le sera sous formes de subventions spécifiques. Celles-ci seraient attribuées par le commissaire de la République, ce qui n'est pas en effet admissible. Il s'agirait d'un véritable retour en arrière.

B. - LES INCERTITUDES DE LA COMPENSATION

Les charges nouvelles entraînées par la décentralisation sont, comme on le sait, compensées soit par des transferts de fiscalité, - problème qui sera examiné dans le chapitre consacré à la fiscalité locale -, soit par la dotation générale de décentralisation, qui est inscrite à un chapitre unique du budget de l'Etat (chap. 41-56 du budget du ministère de l'Intérieur).

1. Une compensation insuffisante.

Parmi les ressources destinées à assurer la compensation des charges transférées, la dotation générale de décentralisation (D.G.D.) apparaît comme un solde compensant les charges non couvertes par le produit des impôts d'Etat transférés.

Le montant de la D.G.D. inscrit dans le projet de loi de finances pour 1985 s'élevait à 12.450,492 millions de francs, chiffre ramené à 8.802 millions de francs, en raison du report au 1^{er} janvier 1986, du transfert de compétence en matière de fonctionnement et d'équipement des établissements d'enseignement du second degré.

Mais, au-delà d'un examen statique de la dotation générale de décentralisation, il apparaît de façon de plus en plus claire, que **« le principe de la neutralité de la compensation pour le contribuable, maintes fois affirmé par le Gouvernement, relève davantage de l'incantation politique que de la réalité comptable »** (1). Diverses constatations en témoignent :

- une procédure d'évaluation des charges qui ne tient pas compte du coût total des compétences transférées ;

- une minoration de l'effort de l'Etat préalablement au transfert ;

- l'existence de dérapages après transfert et de dépenses induites.

Tous ces éléments font que la compensation attribuée par l'Etat n'a plus guère de rapport avec les dépenses réelles mises à la charge des collectivités locales.

2. Une compensation sans rapport avec les charges nouvelles.

a) **La procédure d'évaluation des charges**, malgré l'intervention d'une commission composée d'élus et présidée par un magistrat de la Cour des comptes M. Jacques Limouzineau, ne se traduit que par un simple constat de l'adéquation des charges supposées des collectivités locales avec les crédits budgétaires de l'Etat affectés, à la date du transfert, à l'exercice des compétences dévolues aux collectivités. **Cette appréciation ne tient pas nécessairement compte du coût réel des compétences transférées.** Ainsi, pour la formation professionnelle, l'évaluation a été établie à partir des enveloppes régionales déconcentrées de 1982. De ces sommes, ont été déduites les crédits affectés au financement des charges supportées par l'Etat jusqu'au 31 mai 1983. En conséquence, les ressources transférées par l'Etat se sont avérées insuffisantes pour couvrir les dépenses afférentes aux conventions de formation en vigueur.

Ainsi, au cours de son audition le 18 avril 1984, M. Michel Giraud a-t-il estimé que la commission d'évaluation des charges n'avait pas « la bonne mission » et indiqué que le contrôle de la coïncidence des charges et des ressources tendait à se créer « spontanément, sur place ».

(1) Avis Salvi précité pages 70 et suivantes.

Il convient à ce sujet de souligner, comme l'a fait remarquer le président du conseil général de la Moselle, dans une lettre adressée à notre mission, que les grandeurs de référence ne sont pas toujours connues avec précision au jour où transfert. En matière d'aide sociale, par exemple, les charges réelles supportées tant par le budget du département que par celui de l'Etat ne correspondent pas nécessairement aux montants figurant dans les comptes administratifs. « Du fait d'un taux d'exécution proche de 100 % du budget de l'aide sociale en Moselle, un certain nombre de dépenses imputables à l'année 1983 n'ont pu être payées que sur le budget 1984 ». Le montant de certains articles particuliers (par exemple le 6437 « frais d'hospitalisation ») ne pourra être déterminé avec précision qu'en 1984, voire dans plusieurs années. En effet, il arrive que les établissements attendent les notifications de décisions des commissions d'admission pour envoyer leurs factures. Au total, selon M. Julien Schwartz, il existerait pour son seul département une différence de 9,395 millions de francs entre les sommes payées en 1984 au titre de 1983 et celles payées en 1983 au titre de 1982. Un tel décalage n'aurait pas eu de conséquences si la répartition de compétences était restée la même. Elle se traduit par une sous-évaluation des charges nouvelles du fait du transfert au 31 décembre 1983.

h) La minoration de l'effort de l'Etat préalablement au transfert.

Théoriquement, la compensation repose sur le principe d'équivalence des efforts.

Les ressources transférées par l'Etat sont équivalentes aux dépenses qu'il effectuait, à la date du transfert de compétences, au titre des compétences transférées. S'il était strictement appliqué, ce principe constituerait en lui-même une garantie.

Cependant, l'appréciation de l'effort financier à la date du transfert soulève un problème dans le cas où le transfert intervient dans un secteur où l'effort de l'Etat était décroissant.

L'éducation fournit un bon exemple, en la matière : si l'on considère les crédits prévus au budget de l'Etat pour 1983 et pour 1984 pour l'ensemble des chapitres concernés par des transferts en direction des collectivités locales, trois faits peuvent être soulignés :

- les crédits de subvention de fonctionnement aux collèges et lycées (chap. 36-30 et 36-40) suivent tout juste le rythme de la hausse des prix ;

- les subventions d'équipement marquent un recul sensible, aussi bien pour le premier degré (chap. 66-31) que pour le second degré (chap. 66-33 et 66-93).

Un autre tour de « passe-passe budgétaire » vient de se produire concernant les crédits de fonctionnement des lycées et des collèges qui devaient être transférés aux collectivités locales à partir du 1^{er} janvier 1985. Prenant prétexte de la demande des élus de reporter le transfert en ce domaine au 1^{er} janvier 1986, le Gouvernement a saisi l'occasion de la réintégration des crédits de fonctionnement dans le budget de l'Education nationale pour soustraire de leur montant l'actualisation de 5,18 % par rapport à 1984 dont ils avaient fait l'objet lors de leur intégration initiale dans la dotation générale de décentralisation. **L'économie ainsi réalisée par l'Etat s'élève à 175 millions de francs.** De plus, lors du transfert effectif, la compensation des charges s'effectuera sur cette base minorée, d'où une perte nette égale à ce montant pour les collectivités locales. Mais cette minoration avant transfert ne porte pas que sur l'exercice en cours. Une de ses conséquences prévisibles est que, lors du transfert de la compétence « éducation », de nombreuses mises à niveau seront nécessaires, notamment sur le plan immobilier. Certains élus craignent que les revendications de la population ne se multiplient en ce sens et qu'il en résulte un phénomène d'« ouverture des ciseaux » entre les ressources transférées et les dépenses indispensables créatrices de charges nettes pour les collectivités locales.

c) L'existence de dérapages après transfert.

Certains « dérapages » peuvent déjà être constatés ou sont prévisibles à court terme.

- La décentralisation de l'éducation fait passer, depuis la rentrée scolaire 1984-1985 sous le contrôle des départements, **les transports scolaires.** Or, depuis plusieurs années, les investissements ont relativement fléchi dans ce secteur. Le parc de véhicules de transport en commun est souvent vétuste. Bien plus, le renforcement des mesures de sécurité, si légitime pour la protection des enfants, risque d'alourdir les charges départementales.

- Autre exemple : la **franchise postale** dont bénéficiait, jusqu'alors, tout le courrier des départements ne s'appliquera plus, désormais, qu'au courrier à vitesse réduite. Si cette mesure constitue une économie pour les finances de l'Etat, en revanche, il a été calculé qu'elle constituait pour chaque département une charge supplémentaire allant de 300.000 à 600.000 F.

- Dans le domaine de l'action sociale et de la santé, l'application de la circulaire qui traite des **maisons annexes d'hôpitaux** semble être, elle aussi, génératrice de dérapages car il ne semble pas que les dépenses nouvelles relatives aux forfaits de long séjour seront compensées par l'Etat. Il en est de même pour l'organisation de **l'aide sociale à domicile.**

- Enfin, dans le domaine des loisirs, la gestion des **animateurs** de la jeunesse et des sports risque, elle aussi, d'être l'occasion de « dérapages ».

- Dans le domaine de l'urbanisme et du logement, la compensation des **charges liées aux assurances prises par les communes** qui ont décidé d'instruire et de délivrer **les permis de construire**, s'effectue en fonction de l'effort de l'Etat en ce domaine et non pas en fonction du coût réel supporté par les communes. Cette compensation particulière, introduite par le Sénat, a fait l'objet d'un décret n° 84-221 du 19 mars 1984. Elle ne peut être versée qu'aux communes ayant un plan d'occupation des sols approuvé avant le 1^{er} juillet 1984 et qui ont souscrit un contrat d'assurance. *A contrario*, une commune qui aurait décidé de rester son propre assureur (ce que la loi n'interdit pas) n'a droit à aucune compensation.

Le montant de la dotation a fait l'objet d'une revalorisation à la suite de l'action menée par le comité des finances locales et de l'avis de la commission d'évaluation des charges. Celle-ci a subordonné son accord à l'octroi d'un crédit destiné à couvrir le remboursement de la taxe de 9 % que l'Etat perçoit sur les contrats d'assurance et à la prise en compte des frais administratifs de gestion des recours contentieux. Le concours particulier de la dotation générale de décentralisation a donc été porté en année pleine de 8,33 millions à 10,44 millions, et fait l'objet d'une revalorisation en cours d'année pour 1984. Les sommes versées sont égales à 0,09 F par habitant auquel s'ajoutent 6 F par logement ayant fait l'objet d'un permis de construire entre 1981 et 1983, et 3,80 F par permis de construire délivré au cours de ces mêmes années.

Même après cette revalorisation, la compensation apparaît comme vraisemblablement très inférieure au coût des contrats d'assurance, d'autant que les compagnies d'assurance ont fait valoir pour les prochaines années un risque de surcoût des primes, en raison de la probable montée en puissance des recours contentieux.

On peut craindre, en effet, qu'en raison du manque d'information de la population et de réactions psychologiques de méfiance à l'égard du changement de procédure, les décisions prises au nom de la commune soient plus fréquemment contestées devant le juge administratif que lorsque l'Etat était compétent.

Enfin, toutes les modifications de compétences introduites par voie réglementaire risquent de se traduire, si elles ne sont pas compensées exactement, par d'importants surcoûts. Cette question sera analysée dans la deuxième partie.

d) Une crainte justifiée : les dépenses induites.

Lors de la discussion de ce qui devait devenir la loi du 7 janvier 1983, la commission des Finances du Sénat avait mis en lumière le risque d'une inflation des charges induites par la décentralisation.

Dès le printemps 1983, la dérive des dépenses induites était mise en évidence par M. Jean-Pierre Fourcade dans l'avis rendu au nom de la commission des Finances lors de la discussion de ce qui devait être la loi du 22 juillet 1983.

En outre, dans son précédent rapport sur le déroulement et la mise en œuvre de la décentralisation, en juillet 1983, votre Rapporteur avait souligné l'importance de ces dépenses. Il estimait notamment que le transfert du pouvoir exécutif entraînait en lui-même un surcoût non maîtrisable. En avril 1983, le Sénat avait proposé de mettre en place un indicateur de dépenses induites. L'Assemblée nationale avait refusé ce système qui aurait pourtant eu le mérite de permettre un meilleur contrôle des flux financiers liés à la décentralisation. Il n'est donc pas possible, à l'heure actuelle, d'évaluer exactement le montant des dépenses induites.

Les quelques données disponibles laissent toutefois à penser que, malheureusement, les craintes émises par la commission des Finances dès le mois d'octobre 1982 se sont avérées fondées :

- le transfert de l'exécutif a créé des besoins en locaux pour permettre l'hébergement des services des présidents de conseils ;
- les nouveaux besoins en personnel - en particulier de niveau élevé - ont entraîné des recrutements inévitables ;
- les incertitudes sur le contenu réel des compétences transférées, l'exercice des nouvelles compétences en matière d'interventions économiques, ont rendu parfois nécessaire le recours à un audit réalisé par un cabinet de conseil.

**C. - LA PÉRÉQUATION :
« DÉSHABILLER PIERRE POUR HABILLER PAUL »**

La globalisation des concours de l'Etat a été, pour ce dernier, l'occasion de mettre en place un système de péréquation à plusieurs niveaux. Théoriquement, ce système avait pour but de compenser les disparités entre collectivités locales et d'aboutir à une redistribution des ressources.

Dans les faits, la généralisation des péréquations entraîne, d'une part, des effets imprévisibles et pose, d'autre part, le problème de la délocalisation de la ressource.

1. Des effets cumulatifs imprévisibles.

Le mécanisme péréquateur comporte trois types de défauts :

- extrêmement complexe, il est d'une efficacité invérifiable ;
- il crée des distorsions par rapport à la situation antérieure ;
- enfin, multipliant les critères de répartition, il aboutit à un dépérissement de l'objectif de globalisation.

Si l'on considère les concours globalisés de l'Etat, le processus de péréquation a été poussé relativement loin. On aboutit, à cet égard, à un enchevêtrement particulièrement difficile à saisir déjà dénoncé par M. Joseph Raybaud, au nom de la commission des Finances : « la complexité byzantine qu'atteint la législation financière locale va à l'encontre de l'objet même de la décentralisation qui était de rapprocher le citoyen du pouvoir, et fait de son élaboration un dialogue entre initiés dans lequel le contrôle parlementaire devient de plus en plus malaisé » (1).

Quant au directeur général des collectivités locales du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, il reconnaissait le 2 février 1984 devant le comité des finances locales : « Notre méconnaissance des systèmes de péréquation est telle qu'on n'en mesure pas les effets. »

Certes, l'effet de la péréquation a pu, dans certains cas, être mesuré et l'on sait, par exemple, que de 1978 à 1982 l'écart entre les communes qui touchaient les allocations les moins élevées, qui était de 1 à 3,5 à l'origine a été ramené de 1 à 2 en fin de période ; c'est-à-dire qu'en quatre ans l'écart de la dispersion de la D.G.F. par habitant a été réduit presque de moitié, ce qui est considérable.

Mais le problème vient du caractère cumulatif des diverses péréquations opérées : fonds national de la taxe professionnelle, D.G.F., D.G.E. et même, pour partie, ressources compensant les transferts de compétences puisqu'une partie de celles-ci transite par la D.G.E.

(1) Rapport n° 132 (Sénat 1983-1984). p. 7.

A l'heure actuelle, il en résulte que l'effet péréquateur cumulé de ces systèmes n'a pu être mesuré avec exactitude.

Deux questions peuvent être posées :

- D'une part, la péréquation qui privilégie, d'une façon générale, le critère du potentiel fiscal est-elle un instrument adapté ? Ne conduit-elle pas à susciter des besoins un peu artificiellement ?

- D'autre part, à quel prix un système de vérité fiscale, s'inspirant du principe « à chacun selon ses besoins, selon ses moyens » pourrait-il être substitué à ces péréquations cumulées ?

2. Le problème de la délocalisation des ressources.

Lors de la discussion de la loi définissant les moyens d'exécution du IX^e Plan, la commission des Finances du Sénat avait remarqué que : « Le recours systématique à la péréquation, à travers la D.G.F., la D.G.E., le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et, pour une partie, la dotation générale de décentralisation aboutit à un système d'une excessive complexité et à une délocalisation de la ressource qui vont à l'encontre de la pratique volontariste vers laquelle devrait tendre une réelle décentralisation financière. » (1)

Lors de son audition par la mission « décentralisation » le 17 mai 1984, M. Jean-François Pintat, président du Mouvement national des élus locaux, a, à son tour, évoqué ce problème. Alors que la décentralisation semblerait devoir impliquer un renforcement de la fiscalité locale, faisant suite au pouvoir conféré en 1980 aux collectivités locales de voter directement les taux des impôts locaux, il apparaît que la globalisation tend à faire des concours de l'Etat, tant au titre de l'équipement que du fonctionnement, une ressource automatique et de plus en plus déconnectée de la réalité locale.

Ce phénomène est d'autant plus important si l'on considère les masses en cause. Ainsi, d'après les prévisions effectuées, sur un total de 304 milliards de francs de ressources locales en 1984, les collectivités locales ont dû recevoir, cette année, quelque 82,2 milliards de francs de concours globalisés de l'Etat, Fonds de compensation à la valeur ajoutée (F.C.T.V.A.) compris, soit 27 % de ces ressources.

(1) Cf. avis n° 45 (Sénat 1983-1984) p. 30

Par là même, comme l'a fait remarquer à plusieurs reprises M. Jacques Descours Desacres, l'évolution de la ressource locale tend de moins en moins à traduire l'expression des besoins locaux et est essentiellement déterminée, au niveau national, par la variation des recettes nettes de T.V.A. (sur lesquelles sont indexées la dotation globale de fonctionnement et la dotation générale de décentralisation) et par celle de la formation brute de capital fixe des administrations publiques qui détermine l'évolution de la dotation globale d'équipement.

CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

(En millions de francs)

	1984	1985	Variation 1985/1984
1. Montant total des concours de l'Etat aux collectivités locales	104.027	109.801	5,55 %
2. Montant des concours de l'Etat hors transfert de compétences	94.365	99.125	5,04 %
2.1. Fonctionnement	74.971	78.669	4,93 %
- D.G.F.	62.772	66.024	5,18 %
- Fonds de péréquation de la taxe professionnelle (1)	3.910	4.203	7,50 %
- Amendes de police	369	391	5,96 %
- Subventions spécifiques	7.921	8.051	1,64 %
2.2. Equipement (en autorisations de programme)	19.394	20.456	5,50 %
- F.C.T.V.A.	9.529	10.808	13,4 %
- D.G.E.	3.401	4.261	25,2 %
- Subventions spécifiques (2)	5.858	4.765	- 18,66 %
- F.N.D.A.E.	606	622	2,84 %
3. Financements liés à la décentralisation :			
3.1. D.G.D. correspondant aux transferts effectués au 31 décembre 1984	7.897	8.802	+ 10,28 %
3.2. Dotation formation professionnelle	1.764	1.874	6,29 %
3.3. Transferts de fiscalités :			
• Vignette	7.680		
• Droits de mutation	4.000	3.000	

(1) A cette somme s'ajoute le produit de la cotisation nationale de péréquation de la taxe professionnelle créée par la loi du 28 juin 1982 et réclamée aux entreprises implantées dans les communes où le taux global de la taxe professionnelle est inférieur à la moyenne nationale (1984 : 1.025 Md de F., 1985 : 1.100 Md de F. (prévision)).

(2) Si l'on fait le total des crédits d'équipement globalisés et non globalisés, on constate une baisse de 2,57 % de 1984 à 1985.

Une telle détermination va à contre-courant des principes de la décentralisation dans la mesure où elle risque de créer un réflexe de subordination chez les élus locaux. Il y a là une contradiction entre maîtrise du pouvoir financier et équilibre des finances locales qui pose un problème à la fois théorique et pratique dont la solution est loin d'être évidente.

Cette dépendance accrue des collectivités locales vis-à-vis des concours de l'Etat intervient au moment où la fiscalité locale connaît une évolution inquiétante et répond de moins en moins aux besoins des communes et des départements en particulier.

II. - L'IRRÉSISTIBLE ASCENSION DE LA FISCALITÉ LOCALE

L'analyse de l'évolution de la fiscalité locale apparaît comme particulièrement importante. En effet, elle révèle clairement la difficulté, voire l'impossibilité, dans les conditions actuelles, de financer les inévitables surcoûts de la décentralisation par le truchement d'un accroissement continu de la fiscalité locale. En effet, celle-ci connaît déjà une évolution extrêmement tendue en ce qui concerne tant la fiscalité directe «classique» que les ressources fiscales nouvelles destinées à compenser les compétences transférées.

A. - L'INADAPTATION DE LA FISCALITÉ DIRECTE TRADITIONNELLE

Les problèmes posés par les grands impôts directs dont bénéficient les collectivités locales - foncier bâti, foncier non bâti, taxe d'habitation, taxe professionnelle - tiennent non seulement à l'augmentation de la pression fiscale mais aussi au caractère contestable de l'assiette de ces impôts qui les rend particulièrement impopulaires.

1. L'embarquée de la fiscalité locale.

En dehors de l'exception constituée par l'année 1980, le phénomène de l'augmentation de la pression fiscale locale se vérifie depuis plusieurs années. En outre, la fiscalité locale progresse plus rapidement que la fiscalité de l'Etat.

Le tableau suivant permet de donner la mesure de cette évolution.

Années	Progression des ressources fiscales de l'Etat (en pourcentage) (1)	Progression des ressources fiscales des collectivités locales (en pourcentage) (2)	(Différence en nombre de points (2)-(1)-(3))
1978-1977	5,03	17,72	+ 12,69
1979-1978	16,26	18,05	+ 1,79
1980-1979	18,42	17,13	- 1,31
1981-1980	14,53	16,90	+ 2,37
1982-1981	16,58	18,90	+ 1,42
1983-1982	9,70	10,70	+ 1
1984-1983	8,10	17,90	+ 9,80

Il en ressort clairement une corrélation étroite entre l'augmentation relativement importante des principaux concours financiers de l'Etat dans les années 1979-1981 et l'évolution des impôts d'Etat. L'année 1982-1983 n'est pas entièrement significative car, s'agissant d'une année de renouvellement des conseils, elle a été marquée par une pause relative des prélèvements fiscaux (c'est aussi la première année d'entrée en vigueur de la suppression exceptionnelle du prélèvement pour frais de dégrèvement et non-valeur sur la taxe d'habitation qui alimente ordinairement le budget de l'Etat). L'année 1983-1984 marque un net retournement, qui voit s'opposer la nouvelle rigueur budgétaire de l'Etat et la croissance inévitable et massive de la fiscalité locale. Votre Rapporteur ne peut pas ne pas constater « l'explosion fiscale » qui accompagne les débuts de la mise en œuvre effective de la décentralisation. Pour les seuls départements, qui sont les principaux « bénéficiaires » des transferts de compétences, le produit fiscal voté a été de 33,9 milliards de francs en 1984, soit une progression de 15,72 % par rapport à 1983. En deux ans, de 1982 à 1984, le produit fiscal moyen par habitant demandé par les départements est passé de 498 F à 630 F, soit une progression de 26,5 %.

Comme l'écrivait notre collègue Pierre Salvi, « il convient de surveiller attentivement cette évolution qui, si elle se prolongeait ou s'accroissait, ne manquerait pas de jeter le discrédit sur la décentralisation, tout en opérant, au détriment des élus locaux, un « transfert de l'impopularité » de l'impôt » (1).

Au-delà de l'explosion quantitative de la fiscalité locale que révèlent ces chiffres, celle-ci pose un problème spécifique : l'inadaptation et par conséquent la forte impopularité de ces taxes.

(1) Avis budgétaire n° 74 (Sénat 1984-1985), p. 21.

2. Des impôts de plus en plus difficiles à supporter.

Deux impôts méritent un examen particulièrement attentif, tant en raison de l'importance des ressources qu'ils procurent aux collectivités locales que de l'ampleur du mouvement de rejet qu'ils suscitent : **la taxe professionnelle et la taxe d'habitation**. Ce sont les impôts à la fois les plus productifs et les plus mal supportés. Bien que les moyennes soient particulièrement trompeuses en ce domaine, ils représentaient, en effet, respectivement 47,61 % et 21,57 % des ressources fiscales locales en 1984. La part de la taxe professionnelle a tendance à décroître, celle de la taxe d'habitation à augmenter. L'une et l'autre font l'objet de critiques concernant leur assiette.

a) **La taxe professionnelle.**

Il est inutile de rappeler combien cet impôt a suscité de vives critiques dès sa mise en place, en remplacement de la patente, le 1^{er} janvier 1976. Ces critiques, on le sait, se concentrent sur ce qu'il est convenu d'appeler ses effets « anti-économiques ». La plupart lui reprochent en effet de pénaliser doublement l'emploi. Il réussit, en effet, le tour de force de pénaliser à la fois les entreprises qui investissent et les entreprises qui embauchent. La prise en compte d'un sixième de la masse salariale dans l'assiette de l'impôt, au lieu du cinquième depuis la loi de finances rectificative n° 82-540 du 26 juin 1982, n'a fait qu'atténuer ce dernier phénomène. Ces injustices au niveau de l'assiette s'accompagnent de fortes inégalités dans la répartition : l'industrie contribue pour 55 % de son total contre 1 % seulement pour le commerce de détail, ce dernier allègement ayant d'ailleurs été voulu expressément par le Parlement. Un quart des assujettis, comme le rappelle la commission des Lois dans son avis sur le projet de loi de finances pour 1985, supporte une pression fiscale inférieure à 1 % de leur valeur ajoutée tandis qu'un autre quart acquitte un impôt supérieur à 3 %. Enfin, la taxe professionnelle, à la différence de la taxe sur la valeur ajoutée par exemple, pénalise les entreprises à l'exportation, car elle n'est pas déductible (1). Cet ensemble de constatations a d'ailleurs amené le Chef de l'Etat lui-même (2), le 15 septembre 1983, à le

(1) Elle est déductible en revanche - et ce fait a tendance à être ignoré - de l'impôt sur les sociétés. Sa suppression éventuelle pourrait donc avoir, pour le budget de l'Etat, des effets positifs dont il conviendrait éventuellement de tenir compte.

(2) Au cours de l'émission « l'Enjeu » sur TF1

désigner par des qualificatifs aussi définitifs que « impôt insensé », « imbécile », « horriblement injuste », « anti-économique ». Avant lui, notre collègue André-Georges Voisin, alors député, avait suggéré, dans un rapport remarqué, de remplacer l'assiette actuelle par la prise en compte de la valeur ajoutée.

La taxe professionnelle présente autant d'iniquités, d'injustice et d'inconvénients que la taxe qui l'a précédé. C'est pourquoi sa suppression est maintenant à l'ordre du jour. Il faut retenir cependant que **la localisation de cet impôt est à la fois un élément indispensable de l'autonomie locale et un obstacle à une réforme totalement satisfaisante.**

h) La taxe d'habitation.

Cet impôt qui frappe plus de 24 millions de foyers – soit beaucoup plus que l'impôt sur le revenu – représentait en moyenne en 1983 près de 1.200 F par personne et par an. Impôt indiciaire, assis sur une notion sans lien tangible avec la réalité vécue, la « valeur locative », la taxe d'habitation représente une charge importante pour beaucoup de contribuables à revenu modeste. Des mesures ont certes été prises pour mieux tenir compte de la situation réelle des contribuables (par exemple le dégrèvement d'office des contribuables de plus de soixante ans et des veufs ou veuves non imposables à l'impôt sur le revenu) mais elles restent d'une efficacité limitée (1).

Elles ne diminuent en rien la nécessité d'une réflexion sur les modalités d'une prise en compte du revenu des contribuables, soit comme élément de l'assiette, soit comme facteur de modulation de l'assiette de la taxe d'habitation.

B. - LES FAUX-SEMBLANTS DE SA RÉFORME

Les intentions généreuses initialement manifestées, qui tendaient à porter, comme le promettait Pierre Mauroy, le Premier ministre d'alors, la part du prélèvement local sur l'ensemble des prélèvements fiscaux de 19 à 30 % environ, pour le rendre comparable au taux en vigueur chez certains de nos voisins, sont restées lettre morte. Le Gouvernement est même allé l'an dernier en sens inverse, prenant le risque grave de porter atteinte au crédit même de l'Etat : il a réduit, *a posteriori*, le

(1) Elles concernent 12,7 % des contribuables et atteignent un coût pour l'Etat de 1,8 milliard de francs.

temps d'exonération de l'impôt foncier non bâti, décidé naguère pour encourager l'effort de construction, de 25 à 15 ans et de 15 à 10 ans suivant le cas (1).

Il s'en est suivi un accroissement brutal et imprévisible de la charge fiscale du contribuable local, sans que les budgets locaux n'en tirent aucun profit. La subvention de compensation que leur versait l'Etat était en effet parallèlement réduite. L'Etat en profitait même - la compensation n'étant pas versée au département - pour alléger d'autant le montant de la dotation générale de décentralisation qu'il devait verser aux départements pour compenser l'accroissement des compétences en matière d'action sociale et de santé!

L'impôt foncier, un moment d'actualité, et qui devait remplacer les impôts fonciers bâti et non bâti n'est plus évoqué.

La prise en compte du revenu dans l'assiette de la taxe d'habitation n'a encore fait l'objet que d'un rapport, au mois d'avril dernier, en application de l'article 22 de la loi de finances rectificative du 22 juin 1982.

Les résultats des simulations effectuées laissent d'ailleurs mal augurer d'une réforme immédiate, l'édifice paraissant particulièrement difficile à modifier sans entraîner de très lourds transferts de charges entre contribuables mais aussi de graves difficultés dans l'alimentation des budgets communaux et départementaux surtout en zone rurale.

La taxe professionnelle, en fait de bouleversement, paraît condamnée à des ravages successifs et dont les principales caractéristiques, outre l'allègement du poids pesant sur les salaires déjà cité, sont l'institution effective d'un fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et l'allègement, compensé par le budget de l'Etat, des cotisations d'équilibre.

Bonne en soi, l'institution du fonds national de péréquation a apporté dans certains cas des ressources nouvelles aux communes rurales particulièrement démunies. Ses critères de répartition n'échappent pas cependant à l'évolution, déjà dénoncée, vers une complexité croissante et le retour à un octroi discrétionnaire des subventions par le représentant de l'Etat. L'adaptation proposée par voie d'amendements au nouveau projet de loi sur la dotation globale de fonctionnement répond à un besoin : la compensation partielle des pertes brutales d'une année sur l'autre des bases de taxe professionnelle du fait de la crise économique. Une part (5 %) des sommes attribuées ne l'est cependant plus en fonction de critères objectifs. Elle s'assimile ni plus ni moins à une nouvelle forme de subvention exceptionnelle d'équilibre.

(1) Art. 14 de la loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983 portant loi de finances pour 1984.

Si l'allégement de la cotisation répond au souci, enfin compris, d'alléger les charges des entreprises, l'ampleur de la compensation correspondante sur le budget de l'Etat atteint des proportions telles par rapport au produit total de l'impôt que risque de se manifester une sorte de « **délocalisation rampante** ». D'ores et déjà, en effet, les diverses compensations de concours versés au titre de la taxe professionnelle atteignent plus de 21,6 milliards pour un produit 1985 estimé à 76 milliards (1).

Au blocage manifeste de la réforme de la fiscalité locale de base s'ajoutent désormais les problèmes nouveaux posés par les nouveaux impôts transférés.

C. - NOUVEAUX IMPOTS, NOUVEAUX PROBLÈMES : LA FISCALITÉ DE COMPENSATION DES TRANSFERTS

Cette fiscalité nouvelle est celle qui résulte de l'article 95 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions, qui prévoit deux modalités de compensation : le transfert d'impôts d'Etat et l'attribution d'une dotation générale de décentralisation. Les élus n'ont pu qu'enregistrer avec satisfaction l'annonce de ressources fiscales nouvelles. Elle va à la fois dans le sens de la décentralisation et du respect de l'autonomie locale. En revanche, le choix des impôts transférés est apparu à l'expérience extrêmement contestable dans la mesure où ces impôts sont insuffisamment évolutifs et très sensibles.

1. Des impôts insuffisamment évolutifs.

Dès 1983, la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules à moteur (cartes grises) a été transférée aux régions

(1) Les compensations se décomposent comme suit :

- allègements : 17,1 milliards de francs.
- compensations financières versées aux collectivités (loi du 28 juin 1982) : 4,5 milliards de francs, auxquelles il faudrait ajouter 1,2 milliard de francs au titre de la prise en charge par l'Etat du coût des dégrèvements et des cotisations irrécouvrables de taxe d'habitation.

On peut, en outre, s'interroger sur l'effet de la suppression de ces exonérations sur les finances locales, puisqu'elle peut être prétexte à une prise en compte sous forme de compensation à un transfert de compétences, comme ce fut le cas à concurrence de 1 milliard de francs, de la suppression de certaines exonérations de la taxe foncière sur les propriétés bâties, en 1984.

auxquelles elle a procuré, selon les estimations officielles, une ressource de 1.150 millions de francs. Cette mesure a été mise en œuvre par l'article 20 de la loi n° 82-1126 du 29 décembre 1982 portant loi de finances pour 1982.

Le département a bénéficié, quant à lui, du transfert :

- de la taxe sur les véhicules à moteurs (vignette) ;
- des droits d'enregistrement ou de la taxe de publicité foncière exigibles sur les mutations à titre onéreux (art. 99-II de la loi du 7 janvier 1983).

La Corse bénéficie cependant de dispositions spéciales : la vignette n'est pas attribuée aux deux départements de la Corse-du-Nord et de la Corse-du-Sud, mais à la région de Corse ; en revanche, les deux départements reçoivent, comme en France continentale, le droit départemental d'enregistrement ou la taxe de publicité foncière départementale.

PRODUIT DE LA VIGNETTE + TAXE SPÉCIALE SUR LES VOITURES PARTICULIÈRES

	Montants (en millions de francs)	Augmentation (en pourcentage)
1980	5.545,1	+ 1,8
1981	5.647,1	+ 20,50
1982	6.805	+ 11,63
1984 (prévision)	7.839	+ 3,20

Source : Direction générale des collectivités locales

Dans une première étape, il s'est agi d'un simple transfert budgétaire, correspondant au montant du produit fiscal. En effet, les départements (ou la région de Corse) ont bénéficié, dès le 1^{er} janvier 1984, des ressources financières provenant des impôts transférés, mais sans disposer immédiatement d'un pouvoir fiscal nouveau. Ils n'avaient pas encore la possibilité de fixer les taux ou les tarifs d'imposition.

Le produit pour 1984 des ressources fiscales transférées aux départements a été évalué, sur la base des taux en vigueur, au 1^{er} janvier 1983, à 12.680 millions de francs répartis en :

- 7.680 millions de francs pour la vignette ;
- 4.000 millions de francs pour les droits de mutation à titre onéreux ;

Le véritable transfert du pouvoir fiscal, qui permet aux conseils généraux - ou à l'assemblée régionale de Corse - de

modifier les taux, n'est intervenu que dans une seconde étape. Il a été appliqué pour la première fois pour déterminer le montant de la vignette pour 1985.

Ces transferts appellent plusieurs remarques.

Même si, dans certains cas, les impôts transférés ont pu évoluer d'une façon relativement satisfaisante, ils risquent de devenir moins évolutifs compte tenu de la crise économique que traverse notre pays. En effet, deux taxes sur trois sont directement liées à l'automobile. Or, on sait le rapport étroit qui existe entre les ventes de ce secteur et le niveau de l'activité économique. Par conséquent, le risque est grand de voir les impôts transférés, étroitement tributaires des cycles économiques, connaître la même évolution en dents de scie déjà relevée en ce qui concerne la D.G.F.

Ainsi, alors que le produit des « cartes grises » a été relativement évolutif au cours des dernières années, le fléchissement brutal des immatriculations en 1984 devrait, à taux égal, entraîner une stagnation du produit de cette taxe.

Même si le niveau des immatriculations n'influence pas de façon aussi directe le produit de la « vignette », il ne peut manquer d'avoir à terme une incidence similaire sur le montant perçu de cette taxe.

Aussi, si la compensation peut apparaître équilibrée pour la première année du transfert, le risque n'est pas écarté, alors que le poids des charges transférées ira croissant, de voir la ressource fiscale de compensation se tarir progressivement. Parallèlement, le montant initial de dotation générale de décentralisation est désormais fixé et il n'évolue plus qu'au rythme de la dotation globale de fonctionnement dont on a déjà vu les médiocres performances récentes.

La stagnation de la base des impôts imposera le vote par les assemblées départementales ou régionales de taux plus élevés, ce qui ne manquera pas de susciter des mécontentements.

2. Des impôts mal supportés.

Une des premières incidences des transferts de fiscalité, qui a été manifeste dès 1984, est l'apparition de distorsions géographiques et donc d'inégalités d'autant plus mal ressenties par la population que ces impôts sont en eux-mêmes, en particulier la vignette, mal acceptés.

La contrepartie de la liberté nouvelle de fixation des taux ne manquera pas de se traduire, compte tenu de la disparité de la matière imposable, par **de sensibles divergences** dont les propriétaires de véhicules feront les frais. Comme il était déjà arrivé à votre Rapporteur de le dire à plusieurs reprises devant le Sénat et devant les membres de la mission, « la vignette de la « 2-Chevaux » dans le département des Vosges coûtera plus cher que celle de la Rolls-Royce dans un département moins défavorisé ». L'expression est exagérée mais elle fait image.

Certes, la loi du 29 décembre 1983 a prévu d'une part un écrêtement des ressources des collectivités dites « surfiscalisées », c'est-à-dire dont la compensation fiscale excède les charges transférées et d'autre part une péréquation des ressources tirées de cet écrêtement à travers la dotation générale de décentralisation, mais le risque de « discordances » n'en subsiste pas moins, ainsi que l'a souligné le 18 avril 1984 M. Pierre Salvi, président de l'Assemblée des présidents de conseils généraux, au cours de son audition par la mission d'information.

En effet, si certains départements sont parvenus à un accord régional pour une augmentation uniforme de taux de base (région Centre par exemple), les évolutions sont, au niveau national, fortement contrastées et témoignent de la diversité des situations concrètes auxquelles sont confrontés les départements.

L'inadéquation de la fiscalité locale ne peut qu'imposer aux collectivités locales **un recours accru à l'endettement.**

III. - L'EMPRUNT : UNE RESSOURCE DE PLUS EN PLUS INACCESSIBLE

Au moment où la décentralisation suscite de nouveaux et importants besoins de financement, la politique du crédit aux collectivités locales a connu des aménagements dont l'objectif est, en privilégiant l'échelon régional, de rapprocher le groupe de la Caisse des dépôts et consignations (C.D.C.) des bénéficiaires de ses crédits. Or, l'évolution récente fait apparaître un écart croissant entre la politique affichée et une réalité marquée par un resserrement progressif du crédit aux collectivités locales.

A. - LA POLITIQUE DU CRÉDIT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES : DES PRINCIPES SÉDUISANTS

La politique du crédit a été marquée par une double action visant d'une part les structures, d'autre part les produits.

1. Sur le plan des **structures, une préférence très nette a été donnée à l'échelon régional** comme niveau de décision pour la répartition des octrois de prêts. Ce choix se traduit par :

- une déconcentration des procédures d'octroi de prêts en faveur des délégations régionales de la Caisse des dépôts et consignations ;

- la création par les caisses d'épargne et de prévoyance de sociétés régionales de financement (S.O.R.E.F.I.), à parité de capital avec la Caisse des dépôts et consignations ;

- et surtout l'institution par la loi du 2 mars 1982 de comités régionaux des prêts.

M. Jacques Descours Desacres a émis le souhait à leur sujet que ces comités soient informés de l'ensemble des prêts accordés et pas seulement de ceux du groupe de la Caisse des dépôts.

On peut s'interroger d'une manière générale sur l'articulation entre cette régionalisation et la réalité locale essentiellement axée sur les communes et les départements. Dans cette perspective, il

serait souhaitable que se mette en place, de préférence sous une forme souple et qui respecte les tempéraments locaux, une organisation encore plus décentralisée des circuits de financement. Devant les présidents de conseils généraux, le ministre de l'Economie, des Finances et du Budget évoquait, le 27 mars 1984, la « nécessité d'une conférence informelle à expérimenter ». A cet égard, on ne saurait trop insister sur l'utilité du rôle du trésorier-payeur général et du directeur de la Banque de France comme conseillers.

2. Au niveau des produits.

Pour l'année 1984, trois séries de mesures ont été prises pour assouplir l'accès des collectivités locales au crédit :

- Tout d'abord, les plafonds des prêts d'équipement courant accordés par la Caisse des dépôts aux communes de moins de 10.000 habitants ont été relevés de 20 %.

Le plafond des prêts d'équipement courant (P.E.C.) consentis par les caisses d'épargne et la Caisse des dépôts est porté de 150.000 à 180.000 F pour les communes de moins de 2.000 habitants et de 75 à 90 F par habitant pour celles dont la population est comprise entre 2.000 et 10.000 habitants. Ces prêts sont destinés à couvrir les dépenses d'investissement courant (grosses réparations, amélioration, renouvellement, extension ou création d'équipements) des petites communes et de leurs groupements. Les P.E.C. sont consentis sans formalité particulière, sans exigence de fonds propres, ou apport en ressources définitives (A.R.D.), sur simple présentation d'un devis, visé par le maître d'œuvre, et d'un plan de financement.

- Ensuite, la procédure de globalisation des prêts, qui s'adressait jusqu'à présent aux seules collectivités locales ou groupements dont la population était supérieure à 10.000 habitants, sera désormais proposée aux collectivités locales et aux groupements dont la population est comprise entre 5.000 et 10.000 habitants.

- Enfin, des formules nouvelles, tels que les prêts à taux variable ont été mises en place.

Toutefois, ces divers assouplissements, souhaitables en eux-mêmes, risquent, compte tenu des tensions observées sur la collecte de l'épargne et de la concurrence du secteur industriel sur les emplois, de ne pas suffire à atteindre les objectifs affichés pour 1985 d'un maintien en volume du montant des prêts.

B. - LE RESSERREMENT ET L'ENCHÉRISSEMENT DU CRÉDIT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

La politique de rigueur actuellement menée et des objectifs fixés en matière d'évolution de la masse monétaire entraînent pour les collectivités locales la perspective d'une raréfaction relative du crédit. Cette raréfaction trouve son origine à la fois dans l'évolution de la collecte de l'épargne et dans celle de la définition des emplois prioritaires.

1. L'évolution inquiétante de la collecte.

L'évolution de l'épargne des ménages en France durant l'année 1983 se caractérise par une baisse du taux d'épargne global, qui ne s'élève qu'à 14,8 % du revenu disponible, contre 15,5 % en 1982.

Autre sujet d'inquiétude, l'évolution par produit des dépôts dans les deux réseaux (caisses d'épargne et de prévoyance - caisse nationale d'épargne) porte la marque, en 1983, d'un déplacement important du flux de collecte des livrets traditionnels (A et B) vers les nouveaux produits banalisés : livret d'épargne populaire (L.E.P.) et compte pour le développement industriel (C.O.D.E.V.I.). Dès 1983 (1), les produits les plus touchés ont été le livret A, dont l'excédent annuel est passé de 11,4 milliards de francs à 3,3 milliards de francs, niveau considéré comme « exceptionnellement faible », et le livret B, dont l'excédent de 5,6 milliards de francs en 1982 a fait place à une diminution nette de sa collecte de l'ordre de 2,7 milliards de francs. Or, comme l'on sait, les excédents dégagés sur les dépôts des caisses d'épargne constituent une des sources traditionnelles du financement du crédit aux collectivités locales.

Dernier sujet de préoccupation, l'Etat a, depuis trois ans, largement recours à l'emprunt, alors qu'à l'évidence le marché intérieur n'est pas extensible. Il prive ainsi, à due concurrence, les collectivités locales de capacités d'emprunt.

(1) L'année 1983 était, au moment de la rédaction du rapport, la dernière année pour laquelle existaient des chiffres à la fois globaux et certains.

2. La redéfinition des emplois.

Alors que les collectivités locales ont été, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, un des moteurs de l'investissement en France, assurant à elles seules 85 milliards de francs de dépenses en 1983, les perspectives ouvertes par le IX^e Plan laissent à penser que ce rôle directeur va être atténué. Le IX^e Plan signifie explicitement la fin de la période de grands équipements et de grands travaux que la France a connue depuis quelque trente ans.

Parallèlement à cette redéfinition des investissements des collectivités locales, les priorités gouvernementales sont clairement marquées en matière d'investissements publics, à savoir les activités industrielles innovantes ou exportatrices. De cette nouvelle orientation de l'investissement, découle un infléchissement de la distribution du crédit qui, il faut le souligner, a financé 60 % des investissements des collectivités locales en 1983. Ce sont désormais, en priorité, l'industrie et les secteurs exportateurs qui bénéficieront de l'accès au crédit.

L'institution du compte pour le développement industriel (C.O.D.E.V.I.) est, à cet égard, révélatrice. Les ressources qu'il draine sont affectées théoriquement à des investissements industriels. La commission des Finances de l'Assemblée nationale, elle-même, avait, en novembre 1983, proposé que les collectivités locales - dont certains investissements s'apparentent à un caractère industriel - puissent obtenir des prêts sur fonds C.O.D.E.V.I. Le Gouvernement avait invité, alors, l'Assemblée nationale à ne pas suivre sa Commission. Cette proposition avait été reprise lors de la réunion des présidents des conseils généraux, le 27 mars 1984. Le ministre de l'Economie, des Finances et du Budget avait indiqué en réponse qu'une étude serait menée sur ce sujet. Plusieurs rapporteurs pour avis du Sénat sur le projet de loi de finances pour 1985 ont constaté avec regret qu'aucune mesure concrète n'avait été prise en ce sens.

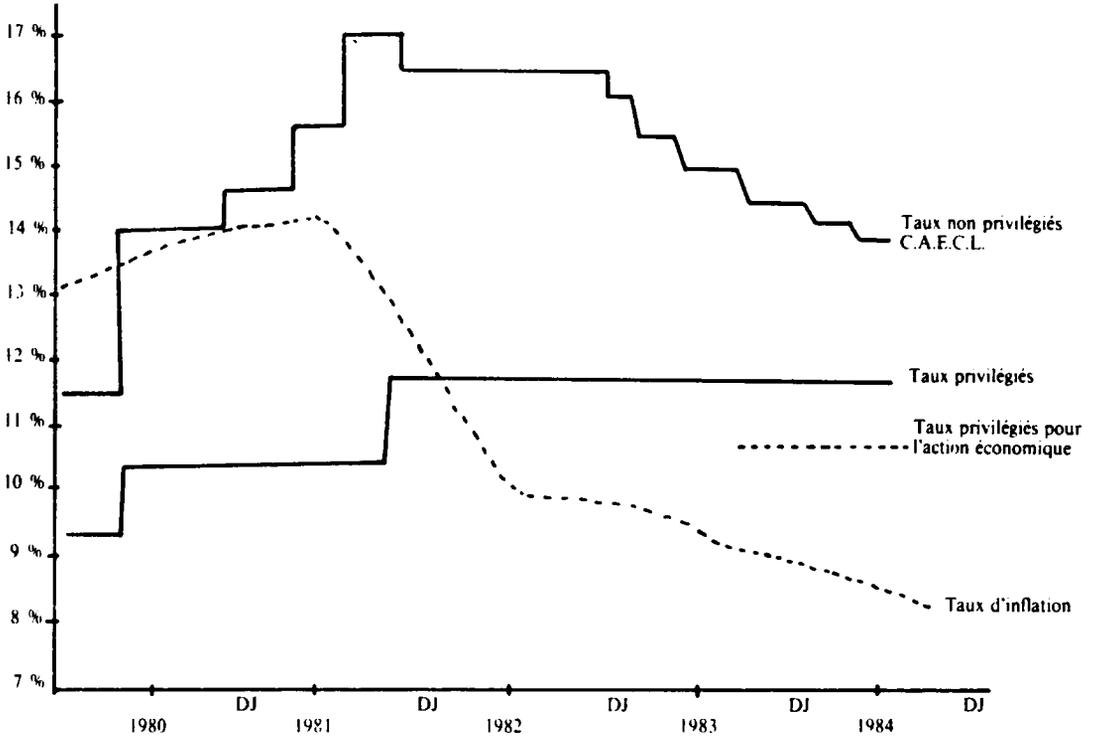
3. Le problème de coût du crédit.

Ce tarissement des sources de crédit s'accompagne d'un renchérissement de leur coût.

Déjà, nombreux sont les élus locaux qui déplorent le creusement du différentiel entre le taux d'inflation et les taux de

remboursement des emprunts, alors que l'endettement des collectivités locales atteignait 54 milliards de francs (hors dette auprès d'organismes divers) en 1983. Depuis 1980, ce différentiel n'a fait que s'accroître : il est passé de 0,5 % à 7 % entre le taux d'inflation et le taux d'intérêt des prêts non privilégiés. Il en est de même du différentiel entre le taux d'inflation et le taux d'intérêt des prêts privilégiés depuis 1982 (0 à 4,5 %).

ÉVOLUTION DES TAUX D'INTÉRÊT C.D.C. ET C.A.E.C.L.



M. Kléber Malécot a d'autre part regretté que l'enveloppe des prêts à taux privilégiés diminue au profit de l'enveloppe des prêts à taux normal. Il devrait s'ensuivre un accroissement sensible du coût moyen du crédit aux collectivités locales.

*
* *

En résumé, l'objectif de maintien en volume du crédit aux collectivités locales ne pourra sans doute pas être atteint sans un relatif enchérissement du taux des prêts.

Les tensions sur le crédit aux collectivités locales étaient prévisibles et la commission des Finances du Sénat les avait soulignées à plusieurs reprises.

La question est de savoir, dans cette perspective, comment les collectivités locales qui affrontent un surcroît de dépenses du fait de la décentralisation pourront, alors que les concours de l'Etat n'évoluent pas favorablement et que l'accès au crédit risque de devenir malaisé, se financer autrement que par un alourdissement de la fiscalité.

DEUXIÈME PARTIE

LES COMPÉTENCES :

**UNE MISE EN ŒUVRE
ALÉATOIRE**

Les problèmes posés par la décentralisation ne résident pas seulement dans la dégradation des finances locales, ils tiennent également dans la réalité des compétences transférées. L'examen plus approfondi de la mise en œuvre de celles-ci était d'ailleurs l'un des buts nouveaux que s'était assignée la Mission en 1984, année où a été mis en place notamment le transfert capital que constitue la décentralisation d'une grande part de l'action sociale et de la santé.

Les compétences n'ont, en effet, pas été, contrairement à une idée reçue, transférées par bloc entier. S'il a su se défausser de certaines tâches de gestion courante ou de pans de compétences extrêmement coûteux, l'Etat a su conserver les compétences clefs dans chaque domaine : il ne s'est aucunement dessaisi de son pouvoir général de réglementation.

Enfin, un certain nombre de compétences transférées présente des risques potentiels d'évolution très préoccupants, même si la rigueur des élus locaux s'est révélée exemplaire jusqu'ici.

Les transferts de compétences ne paraissent pas avoir encore ouvert de brèche suffisante dans le centralisme français : l'Etat garde les pouvoirs réels.

I. - UN DÉCOUPAGE HABILE

A. - L'ÉTAT A TRANSFÉRÉ LES COMPÉTENCES LES PLUS INCERTAINES ET LES PLUS ÉVOLUTIVES : L'EXEMPLE DE L'AIDE SOCIALE ET DE LA SANTÉ

En attendant le transfert de l'éducation, désormais reporté au 1^{er} janvier 1986, les secteurs qui répondent le mieux incontestablement à cette définition sont la formation professionnelle, entrée en vigueur le 1^{er} juin 1983 et qui fera l'objet d'un développement particulier ci-dessous, les transports scolaires, transférés le 1^{er} septembre de cette année (1), et, bien sûr, l'aide sociale et la santé, principale compétence transférée en 1984. La masse financière représentée par cette dernière compétence (près de 20 milliards, soit près des deux tiers de l'ensemble des masses en cause) amène les départements à examiner son évolution avec une particulière attention.

1. Des dépenses évolutives par nature.

Personne n'ignore que les dépenses sanitaires et sociales sont celles qui ont connu ces dernières années la plus forte progression. Non seulement elles ont progressé plus vite que la production intérieure brute mais aussi que des indices aussi évolutifs que le budget de l'Etat ou l'inflation. Or, précisément, c'est au sein de cet ensemble particulièrement évolutif que l'Etat se décharge sur les collectivités territoriales, et tout particulièrement sur les départements, **des actions les plus « sensibles » : les personnes âgées, les handicapés, l'enfance**, pour ne citer que ces trois catégories principales. L'augmentation du nombre des personnes âgées est

(1) Les problèmes posés par le transfert de compétences en matière de transports scolaires, et, notamment, les incidences financières nouvelles considérables qu'il entraîne pour les départements, ont été évoqués dans la première partie. Ils font également l'objet de développements dans le chapitre II ci-dessous.

l'une des conséquences heureuses du progrès social. Après le « troisième âge », un nouveau concept est apparu, celui du « quatrième âge » et il est devenu de plus en plus difficile de distinguer ce qui relève de la gérontologie ou du sanitaire, voire de la psychiatrie, ces dernières compétences demeurant en principe de la compétence de l'Etat (1).

**SCHÉMA DE MISE EN PLACE
DE LA NOUVELLE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES**

	1982	1983	1984	1985	1986
Etat	Politique économique Emploi	Plan national Logement	<i>Aide sociale</i> (prestations) <i>Santé</i> (Contrôle, Santé scolaire, Psychiatrie)	<i>Police</i>	<i>Justice</i> <i>Education</i> <i>Pédagogie</i> <i>Enseignement</i> <i>Universités</i>
Régions	Développement (Aides directes)	Plan régional (contrat de plan) <i>Formation professionnelle</i> (2,7 Md F)	<i>Pêches- Cultures marines</i> (0,022 Md F)	<i>Culture</i>	<i>Lycées</i> <i>L.E.P.</i> <i>Enseignement agricole</i>
Départements	Entreprises : ● Aides indirectes ● Aides directes (entreprises en difficulté et maintien des services en milieu rural)	Transports	<i>Aide sociale et Santé</i> (19,1 Md F) <i>Transports scolaires</i> (3 Md F) <i>Ports - Pêches Cultures marines</i> (0,040 Md F)		<i>Collèges</i>
Communes et groupements	id.		<i>Urbanisme</i> (0,055 Md F)		<i>Ecoles</i>

Le nombre de personnes handicapées reconnues comme telles et prises en charge sous des formes variables est lui aussi en constante augmentation du fait de l'attention de plus en plus soutenue de notre société envers cette catégorie de population. Depuis la loi d'orientation de 1975 - Mme le ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale l'a reconnu elle-

(1) Le délégué général de la fédération hospitalière entendu le 23 octobre a estimé que près de 50 % des lits de psychiatrie étaient en fait occupés par des personnes âgées atteintes de sénilité.

même devant la mission lors de son audition - il y a eu un « grand élan national » vers les handicapés. Enfin, s'il est vrai que le nombre d'enfants n'appelle plus pour l'instant - et on ne peut par ailleurs que le regretter - d'efforts quantitatifs, un effort qualitatif important est à faire dans ce domaine. Pour donner un ordre de grandeur de la croissance de ce « bloc » de compétence relativement homogène, on indiquera par exemple que dans le département du Val-d'Oise, le taux d'augmentation moyen de 1975 à 1982 du bloc « département » a été de 17,79 %. Les indications fournies par ailleurs montrent que ce type de pourcentage est assez représentatif.

A l'inverse, l'Etat conserve des dépenses dont la maîtrise est, sinon plus souhaitable, du moins plus facile à assurer. Elle dépend très largement de l'orientation politique choisie. Tant en ce qui concerne la sécurité sociale que la politique sanitaire, l'Etat a montré en effet, même si la politique drastique menée à l'égard des hôpitaux peut s'avérer dangereuse pour l'avenir (les investissements indispensables ne se font pas et il peut en résulter une baisse de la qualité des soins), qu'il pouvait endiguer la progression quasi exponentielle que l'on avait connue dans la décennie précédente.

En ce qui concerne d'autres secteurs, demeurés à la charge de l'Etat, tel celui de la lutte contre la toxicomanie, on constate également que les crédits qui y sont affectés, après avoir connu une très forte progression, diminuent de 4,5 % dans la loi de finances pour 1985.

Les départements, en revanche, condamnés à faire mieux avec beaucoup moins, n'ont pas les moyens d'enrayer la progression des dépenses.

2. Des dépenses mal maîtrisées.

Ainsi que le rappelait M. Jean-François Deniau au nom des présidents de conseils généraux, « **pour plus de 75 % des dépenses du département, nous appliquons des décisions qui dépendent, dans une très large mesure, de personnes indépendantes du conseil général** » (1). Nos collègues Pierre Louvot et Jean Madelain notamment ont tout particulièrement insisté sur cet aspect des choses lors de l'audition de Mme Georgina Dufoix, ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale.

En ce qui concerne les commissions cantonales d'admission à l'aide sociale, leurs membres sont nommés par le commissaire de

(1) Rapport au Congrès des présidents de conseils généraux (Strasbourg-Colmar) en septembre dernier.

la République, alors même que les décisions prises par cette commission ont des conséquences financières directes sur le budget du département, puisqu'elles attribuent l'aide médicale générale et l'aide sociale aux personnes âgées. Les maires, d'autre part, se font très souvent l'écho de leurs bureaux d'aide sociale, insuffisamment consultés. Il serait nécessaire de revoir la composition de ces commissions de manière à ce que les élus y figurent à parité.

De la même façon, les commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel des handicapés (C.O.T.O.R.E.P.), qui accordent l'allocation compensatrice et influent ainsi directement sur le budget départemental, devraient faire l'objet d'une réforme. Il paraît exclu d'augmenter très sensiblement, pour des raisons évidentes, la représentation du conseil général en leur sein (le conseil général n'y est représenté pour l'instant que par un seul membre) mais elles pourraient devenir une véritable structure technique, assistée d'un ou plusieurs médecins contrôleurs, auprès du président du conseil général.

On peut rappeler également le rôle des juges pour enfants qui admettent, en toute indépendance, dans les établissements qu'ils choisissent, les mineurs à l'aide sociale à l'enfance. Or, les frais de placement ou de surveillance en milieu ouvert sont à la charge du département.

Cette « dépendance » du budget départemental vis-à-vis de décisions prises en dehors du conseil général pourrait faire l'objet de corrections lors de la discussion du projet de loi adaptant la législation relative aux institutions sociales et médico-sociales prévu par l'article 119 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 et annoncé par Mme Dufoux, lors de son audition par la mission, pour la prochaine session de printemps.

Cette meilleure maîtrise est d'autant plus nécessaire que le budget de l'aide sociale ne pourra qu'être affecté par les effets sociaux de la crise économique et par le type de réponses qu'y apportera l'Etat.

3. Des dépenses affectées par la crise économique.

Les bureaux d'aide sociale sont aujourd'hui confrontés au phénomène dit de la « nouvelle pauvreté », qui conduit à une réflexion touchant à un redéploiement de l'aide sociale et à une meilleure adaptation aux besoins de la distribution des aides.

On rappellera simplement quelques indices permettant de mesurer ce phénomène particulièrement douloureux (1). Entre 1980 et 1982, les bénéficiaires de secours exceptionnels accordés par les caisses d'allocations familiales ont augmenté de 13 millions de francs et les dépenses de 33 %. Les bénéficiaires des prêts d'honneur ont augmenté de 32 % et les dépenses à ce titre de 60,6 %...

Cette nouvelle pauvreté est également alimentée en partie par la politique menée par l'Etat en matière d'indemnisation du chômage. Elle est l'une des conséquences directes du décret du 24 novembre 1982, dit « décret Bérégovoy », qui a imposé une durée maximale d'indemnisation du chômage aux travailleurs privés d'emploi. C'est ainsi qu'au cours du seul premier semestre de 1984 on a dénombré 230.000 radiations du régime d'indemnisation contre 20.000 seulement dans toute l'année 1982. Le nouveau régime de l'allocation de « fin de droit » est insuffisant – et de très loin – pour fournir un revenu décent à une famille. D'un montant de 41,40 F par jour, l'allocation est portée à 82,80 F si le chômeur de plus de cinquante-cinq ans est privé d'emploi depuis plus d'un an. C'est dire qu'un certain nombre de chefs de famille doivent vivre et faire vivre leur famille avec 1.200 F par mois, ce qui est notoirement insuffisant.

Les collectivités locales, nullement responsables de cet état de fait, ne doivent pas en supporter les conséquences. C'est pourtant ce qu'elles font souvent pour des raisons humanitaires, parce qu'elles sont sensibles aux difficultés de leurs habitants. C'est une charge supplémentaire difficile à évaluer dont il faudrait aussi tenir compte, car elle ne manquerait, si la situation économique continuait à se dégrader, d'obérer leur liberté de manœuvre pour faire face aux actions qui relèvent de leur compétence propre.

B. – L'ÉTAT GARDE LES COMPÉTENCES CLEFS

Loin de transférer des blocs entiers de compétences, l'Etat a su conserver les compétences clefs dans plusieurs domaines. Si son intervention, aux termes de la loi, demeure résiduelle, dans les faits, elle est souvent décisive.

(1) On renverra pour plus d'informations au rapport pour avis fait au nom de la commission des Affaires sociales par notre collègue Jean Chérioux sur le projet de loi de finances pour 1985, n° 73. Sénat 1984-1985 du 19 novembre 1984, notamment p. 49 à 54.

Le cas du transfert aux régions de la formation professionnelle est, à cet égard, parfaitement significatif.

1. L'exemple de la formation professionnelle : une décentralisation inachevée.

L'article 82 de la loi du 7 janvier 1983 donne à la région une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle et d'apprentissage. En fait, l'analyse des textes et le fonctionnement des nouvelles instances mises en place incitent à conclure que cette compétence nouvelle ne se traduit pas par une liberté d'action véritable. La région aurait eu besoin d'une liberté qui lui permette d'établir de véritables priorités : choix entre la formation initiale (donnée par l'apprentissage) et la formation continue, entre les différents niveaux de formation, entre les différentes branches professionnelles ; choix entre le court terme (dépenses de fonctionnement des stages et des centres ainsi que la rémunération des stagiaires) et le moyen terme (crédits d'équipement) ; choix également entre l'aide à la personne (apprentis, stagiaires) et l'aide aux organismes de formation.

En fait, cette liberté demeure à la fois partagée avec l'Etat et encadrée par lui.

a) Une liberté partagée : les soi-disant « compétences résiduelles » de l'Etat.

Le second alinéa de l'article 82 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précise que « toutefois » l'Etat reste compétent pour mettre en œuvre lui-même un certain nombre d'actions de formation.

En premier lieu, l'Etat conserve la responsabilité des actions qui ne relèvent pas du Fonds interministériel de la formation professionnelle et de l'apprentissage et pour lesquels les crédits concernés restent inscrits au budget des différents ministères. Il en va ainsi notamment pour l'Association pour la formation professionnelle des adultes (A.F.P.A.).

En second lieu, l'Etat reste compétent pour financer des actions qui relèvent de la solidarité nationale et qui peuvent, à ce titre, être rattachées à une région déterminée : formation des détenus, des réfugiés, des jeunes relevant de l'éducation surveillée, des jeunes militaires du contingent, des handicapés... De même, quatorze centres d'apprentis demeurent de la compétence de l'Etat en raison de leur recrutement national.

En dernier lieu, l'Etat se réserve la possibilité d'intervenir en finançant des actions de portée générale créées en application de

programmes établis au titre des orientations prioritaires. Ces orientations peuvent couvrir n'importe quel secteur et sont définies chaque année par le Comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale. **L'Etat est donc libre d'étendre à son gré ses interventions directes, nonobstant la compétence régionale de principe.** Cette possibilité appelle deux séries d'observations.

En 1983, comme en 1984, les orientations prioritaires couvrent des secteurs très importants, tels que les programmes d'aide à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes ou, encore, le programme de la filière électronique. En outre, des programmes particuliers ont été mis en place pour les programmes de reconversion sectoriels (automobile) ou géographiques (pôles de conversion). Il s'agit, en fait, des secteurs les plus décisifs ou les plus sensibles pour la politique économique et sociale, par opposition aux actions ordinaires et banalisées qui sont laissées aux régions.

La loi du 7 janvier 1983 a, certes, accru les compétences des régions, mais elle n'a pas porté atteinte aux compétences de l'Etat. L'Etat a ainsi réduit ses charges en transférant à la région le financement normal des actions, mais il conserve intégralement ses possibilités d'intervention dans quelque domaine que ce soit. Cette sorte de détournement des intentions affichées au départ n'est pas sans conséquences sur l'exercice des compétences régionales. Telle est aussi l'opinion des présidents de conseils régionaux de l'opposition, exprimée par M. Michel Giraud, président du conseil régional d'Ile-de-France, à l'issue de la réunion de l'ensemble des présidents, sous la présidence du Premier ministre, le 3 septembre 1984.

b) Une liberté encadrée : coordination ou décentralisation ?

Compte tenu de la complémentarité des actions de l'Etat et de la région, compte tenu aussi de leur enchevêtrement, une coordination est à l'évidence nécessaire.

- **Cette coordination ne pouvait se réaliser qu'à l'échelon régional.** En effet, l'intervention de l'Etat est, dans une large mesure, déconcentrée. Il appartient donc souvent aux commissaires de la République de région de la mettre en œuvre et de coordonner, à cette fin, l'action des divers services extérieurs de l'Etat compétents en la matière.

D'autre part, l'article 84 de la loi du 7 janvier 1983 fait obligation aux régions d'élaborer un programme annuel. Il s'agit donc d'harmoniser deux séries d'actions qui ont déjà fait l'objet d'un effort de cohérence.

Ce sont le comité régional et les comités départementaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi qui remplissent cette mission. L'article 84 prévoit, en effet, que le programme régional doit être soumis, avant d'être arrêté, à l'avis de ces organismes, dont la compétence a été étendue, puisqu'ils continuent de donner leur avis sur les programmes de l'Etat qui concernent leur zone géographique.

Il en résulte que les mêmes organes consultatifs spécialisés sont saisis de la totalité des programmes publics intéressant l'apprentissage et la formation professionnelle continue et sont donc en mesure d'avoir une vue d'ensemble des actions à entreprendre et de proposer une harmonisation entre elles. Dans le même esprit, le comité régional donne son avis sur les principales actions prévues (conventions de Centre de Formation d'Apprentis C.F.A. et agréments de stage), quel qu'en soit le promoteur. La composition des comités doit favoriser la concertation, non seulement entre les collectivités publiques mais aussi entre elles et les partenaires sociaux.

Allant plus loin que la loi, la circulaire du 22 avril 1983, qui exprime les vues du Gouvernement et de l'administration centrale, souhaite que le système de formation dans la région voit sa cohérence assurée par l'élaboration en commun d'un schéma régional de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Dans cette perspective, le rôle du représentant de l'Etat serait aussi de défendre les orientations définies au niveau national.

On aurait pu penser que le président du conseil régional serait devenu le véritable maître d'œuvre de la politique de formation dans la région. En réalité, **c'est le commissaire de la République qui assure la coordination et la cohérence.**

- Coordination nationale ou hiérarchisation des orientations ?

La loi crée «auprès du Premier ministre un comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue, comprenant pour un tiers des représentants de l'Etat, pour un tiers des représentants élus par les conseils régionaux et pour un tiers des organisations syndicales et professionnelles. Le comité veille à la cohérence et à l'efficacité des actions entreprises par l'Etat et par les régions en matière de formation professionnelle ; en particulier, il peut proposer toute mesure tendant à mettre en harmonie les programmes régionaux et à coordonner les orientations adoptées respectivement par l'Etat et les régions. Cette coordination tend en particulier à assurer une égalité des chances d'accès à l'apprentissage et à la formation professionnelle continue pour tous les intéressés quelle que soit la région considérée ».

Les élections a ce comite, initialement prévues pour la fin du mois de septembre 1984, n'ont pu encore avoir lieu. Notons, à cet égard, que les présidents de conseil régional sont minoritaires au sein de ce comité de « coordination » et que le président de ce comité nommé par le Premier ministre, ne sera pas forcément un président de conseil régional. Ces deux dispositions en disent long sur la « compétence de droit commun » des régions en matière de formation professionnelle.

Au-delà de ces observations, votre Rapporteur s'interroge sur l'utilité réelle de ce comité. La coordination porte sur des programmes régionaux qui doivent s'harmoniser entre eux et avec les orientations adoptées par l'Etat. Mais les représentants des régions n'ont pas de prise directe sur ces dernières puisqu'elles sont définies par le Gouvernement lui-même. N'organisant pas la participation des régions à l'élaboration de la politique gouvernementale, **la loi instaure plutôt une hiérarchisation souple qu'une concertation égalitaire.**

2. L'exemple de l'urbanisme : une décentralisation conditionnelle.

Le rôle de l'Etat est plus ou moins important selon que la commune entend ou non se doter d'une politique locale de l'urbanisme. Mais, dans les deux hypothèses, les pouvoirs que conserve l'Etat lui offrent, paradoxalement, les moyens d'une « recentralisation » le cas échéant plus rigide que dans le régime antérieur.

a) En l'absence de document de planification opposable, l'Etat conserve une compétence de droit commun.

En théorie, rien n'oblige les communes à assurer la couverture de leur territoire par un plan d'occupation des sols (P.O.S.). Mais le transfert des compétences est subordonné à l'existence d'un document de planification du sol opposable. L'objectif est clair, il a été affirmé sans ambiguïté par le directeur de l'urbanisme et des paysages : « il faut que la décentralisation permette un progrès de la planification ». Peut-on encore, dans cette perspective, parler de liberté locale ? Tout au plus l'urbanisme apparaît-il comme **une compétence conditionnelle.**

C'est pourquoi, sans doute, l'intervention de l'Etat a été modulée en fonction de la volonté communale de définir sa politique d'urbanisme, avec la coexistence d'une compétence d'Etat de droit commun et d'une compétence mixte prenant en considération l'engagement dans la procédure de planification.

- La compétence de droit commun de l'Etat.

Elle s'exerce de plein droit lorsque le territoire communal n'est pas couvert par un plan et que la commune n'a pas décidé d'en prescrire un.

Ce régime présente deux caractéristiques majeures :

- le représentant de l'Etat délivre seul les autorisations d'occupation du sol ;
- les constructions qui peuvent être autorisées sur les parties non urbanisées de la commune sont limitativement énumérées par l'article L. 111-I-2 du Code de l'urbanisme.

En dehors de ces exceptions, le territoire communal est soumis à la règle de non-constructibilité en dehors des zones agglomérées. Le représentant de l'Etat dispose néanmoins d'un large pouvoir d'appréciation pour autoriser d'autres constructions, « sur demande motivée du conseil municipal, justifiée par l'intérêt de la commune », mais dans la seule mesure où elle n'est contraire, ni aux objectifs généraux énoncés à l'article L. 110, ni aux lois d'aménagement et d'urbanisme. Le caractère assez vague des termes employés : « si le représentant de l'Etat estime que le projet n'est pas contraire... » laisse une certaine part à l'arbitraire et pourrait engendrer un contentieux nourri. A tout le moins, la marge de liberté qui en résulte pour le représentant de l'Etat apparaît supérieure à celle qu'il avait dans le régime antérieur.

- Les compétences « mixtes ».

Les autorités communales peuvent être associées à l'exercice des compétences en matière d'urbanisme, particulièrement pour la délivrance des autorisations d'occupation des sols, même en l'absence d'un plan opposable aux tiers. Il s'agit de mesures transitoires, le degré d'autonomie variant avec l'état d'avancement de la procédure de planification, selon que la commune a simplement prescrit un P.O.S. ou qu'elle dispose d'un plan arrêté.

• Communes ayant prescrit un P.O.S.

Sont concernées :

- les communes qui ont prescrit l'élaboration du P.O.S. dans le cadre du régime décentralisé constitué par la loi du 7 janvier 1983, mais également,
- les communes dans lesquelles un P.O.S. a été prescrit par arrêté préfectoral, dans le cadre du régime de compétences antérieur aux transferts (conséquence de l'art. L. 124-3).

Les règles d'urbanisme applicables sont :

- le règlement national d'urbanisme ;
- les prescriptions législatives nationales ou régionales d'aménagement et d'urbanisme.

Le permis de construire et les autres autorisations d'occupation du sol sont délivrés au nom de l'Etat par le commissaire de la République ou par le maire (en tant que représentant de l'Etat).

La règle de constructibilité limitée est suspendue pendant deux ans non renouvelables, à compter de la prescription du P.O.S., à condition que la commune ait défini, conjointement avec le commissaire de la République, les modalités d'application du Règlement national d'urbanisme (R.N.U.) lors de cette prescription.

Il convient de noter que les conditions d'application de ces dispositions (art. L. 111-1-3 du Code de l'urbanisme) aux communes qui disposaient d'une carte communale ont fait l'objet d'un commentaire officiel du ministère de l'Urbanisme et du Logement qui peut s'analyser comme un assouplissement des thèses défendues par le Gouvernement lors de la discussion de la loi.

Alors que le Conseil d'Etat venait de dénier toute valeur juridique aux cartes communales (C.E., 29 avril 1983, commune de Regny), le ministère a précisé que, pour les communes ayant établi ce document avant l'entrée en vigueur de la loi, il suffisait au conseil municipal de délibérer sur la carte communale après avoir obtenu l'accord du commissaire de la République sur ce document (1), pour bénéficier de la suspension de deux ans de la règle de constructibilité limitée, la commune étant alors considérée comme ayant prescrit un P.O.S.

Selon le même commentaire, les communes qui ne disposent pas déjà d'une carte communale, pourront bénéficier du même régime, au terme de la procédure suivante :

- « élaboration conjointe » de la carte communale au sens « traditionnel » du mot entre le commissaire de la République et le conseil municipal ; c'est-à-dire études menées en commun ;
- accord des deux parties sur le document élaboré ;
- lorsque les études seront achevées, le commissaire de la République donnera son accord officiel sur la carte communale,

(1) Qui prend désormais le nom de « guide d'application du Règlement national d'urbanisme (R.N.U.) ».

puis le conseil municipal l'adoptera par délibération, conformément à l'article L. 111-1-3, dernier alinéa.

Si l'on doit se réjouir de la solution de sagesse qui a ainsi prévalu, **il est permis de se demander si l'engorgement des services de l'équipement face à la forte accélération du mouvement de planification et le coût d'élaboration des documents d'urbanisme sont totalement étrangers à cette interprétation extensive des dispositions de la loi.**

• **Communes ayant arrêté un projet de P.O.S.**

L'article L. 124-4 n'est applicable qu'aux communes dont les études du P.O.S. ont été menées à bien. Les règles d'urbanisme applicables sont les dispositions du P.O.S. rendu public et les prescriptions législatives nationales ou régionales d'aménagement et d'urbanisme. Le permis de construire et les autres autorisations d'occupation du sol sont délivrés au nom de l'Etat. L'article L. 124-4 permet de suspendre l'application de la règle de constructibilité limitée jusqu'au 1^{er} octobre 1987 pour les communes qui ont « arrêté un projet de P.O.S. » avant le 1^{er} octobre 1984.

• **Communes ayant approuvé leur P.O.S. après l'entrée en vigueur des transferts.**

Le permis de construire et les autres autorisations du sol sont, sauf cas particuliers, délivrés par le maire au nom de la commune six mois après l'application du P.O.S.

h) **Les pouvoirs de l'Etat dans les communes où l'urbanisme est décentralisé : un risque de résurrection de la tutelle.**

Dans les communes disposant d'un plan d'occupation des sols, approuvé, opposable aux tiers, la compétence en matière de délivrance des autorisations d'occupation du sol est, en principe, exercée par le maire au nom de la commune ou par le président de l'établissement public de coopération intercommunale, au nom de celui-ci.

Mais deux séries de contraintes encadrent solidement l'exercice de cette responsabilité : la subordination de la planification communale aux normes supérieures et le contrôle administratif sur l'élaboration des documents d'urbanisme, qui ne diffère guère de la tutelle classique, auxquels s'ajoute le fait que les services de la Direction Départementale de l'Equipement (D.D.E.) disposent d'un quasi-monopole du point de vue de l'instruction des dossiers des permis de construire dans les petites et moyennes communes.

- Une rigoureuse définition du cadre d'exercice de l'urbanisme local.

On comprend bien que l'Etat doit assurer la cohérence de l'utilisation de l'espace face à des projets reflétant des aspirations locales qui ne sont pas toujours convergentes, mais cette contrainte compromet nécessairement la mise en œuvre de la décentralisation. Or, la logique de celle-ci n'impliquerait-elle pas que l'ensemble des compétences se rattachant au domaine transféré à une collectivité locale lui soit attribué ?

La question demeure donc posée de savoir si la commune a effectivement bénéficié d'un transfert de compétences ou si l'on s'est contenté d'opérer à son profit un simple transfert de procédure.

• Une stricte hiérarchie des normes.

Force est de constater que l'urbanisme local est soumis au respect d'une stricte hiérarchie des normes, justifiée par la nécessité de faire prévaloir l'intérêt général.

L'Etat a, en effet, les moyens de dicter aux communes le respect de trois catégories de normes, en plus des lois d'aménagement et d'urbanisme, d'une part, et des règles générales applicables à l'ensemble du territoire (actuel règlement national d'urbanisme), d'autre part :

- les prescriptions nationales ou particulières à certaines parties du territoire prises en application de lois d'aménagement et d'urbanisme, les régions pouvant être consultées sur les prescriptions particulières, voire en proposer l'édiction ;
- les projets d'intérêt général de l'Etat, de la région, du département ou d'autres intervenants ;
- les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol (pour les plans d'occupation des sols).

L'ensemble des possibilités de « maillage » du territoire par ces trois types de normes conduit à s'interroger sur le contenu réel de la compétence de principe reconnue aux communes.

En ce qui concerne les prescriptions, les « prescriptions générales » remplacent les anciennes directives d'aménagement et apparaissent parfaitement conformes à l'idée de décentralisation, dans la mesure où celles-ci ont vocation à fixer les grandes orientations, dans le respect desquelles peut et doit s'exercer l'autonomie locale. Mais l'innovation réside dans les prescriptions particulières grâce auxquelles l'Etat pourra intervenir région par région, en application, certes, des lois d'aménagement et d'urba-

nisme, mais sans que rien ne l'empêche de descendre au niveau du détail.

Plus pesants encore sur la marge de manœuvre des communes pourraient être les **projets d'intérêt général** des différents « intervenants », compte tenu en particulier de l'interprétation extensive de ces notions donnée par le décret du 9 septembre 1983. Si l'on admet l'utilité de prendre en compte les grands programmes prévus par les autres collectivités dans le cadre de leurs compétences respectives, on peut néanmoins se demander, sur la base de ce texte d'application, quels travaux pourront ne pas être imposés à la commune sur son territoire.

• **Une étroite articulation des documents d'urbanisme.**

Si les documents d'urbanisme sont soumis au respect de normes générales ou particulières supérieures, ils sont également subordonnés les uns aux autres.

C'est ainsi que les chartes intercommunales s'imposent aux schémas directeurs qui doivent les prendre en compte et aux plans d'occupation des sols qui doivent les prendre en considération.

De même, les schémas et les plans ne doivent pas comporter de dispositions compromettant la mise en œuvre des plans d'intérêt général de l'Etat et des autres intervenants. De plus, le représentant de l'Etat peut imposer de faire figurer, dans ces documents, les dispositions nécessaires à cette mise en œuvre.

Enfin, le plan d'occupation des sols, document de planification de base de la commune, doit être compatible avec les orientations du schéma directeur et du schéma de secteur, s'ils existent.

Si cette construction générale est du point de vue de l'organisation de l'espace apparemment satisfaisante, elle ne va pas sans un certain enchevêtrement des procédures. Elle renforce surtout le pouvoir de contrôle du représentant de l'Etat chargé de rappeler et de faire respecter aux divers stades d'élaboration et de révision des documents cette stricte hiérarchisation.

- **Un contrôle de légalité qui confine au pouvoir de tutelle.**

Il est légitime que les actes des autorités locales, dans le domaine de l'urbanisme comme dans les autres domaines de compétences, soient soumis au respect de la légalité. Il aurait donc été concevable que le représentant de l'Etat, en cas de violation des normes supérieures qui viennent d'être rappelées ou de non-compatibilité des documents d'urbanisme ou des autorisations d'occupation du sol avec ces normes, puisse saisir le juge administratif.

Telle n'est pas, on le sait, la solution qui a prévalu. Le contrôle de légalité en matière d'urbanisme est directement contraire aux principes posés par la loi du 2 mars 1982 : il intervient *a priori* et comporte pour le commissaire de la République des pouvoirs de suspension et des pouvoirs de substitution, qu'il s'agisse des documents d'urbanisme comme des autorisations d'occupation du sol.

Ce système permet au représentant de l'Etat de vérifier la légalité des actes dont il assure le contrôle, mais il lui confère un certain pouvoir pour juger de l'opportunité des choix communaux ou intercommunaux.

Le pouvoir de suspension que la loi lui ouvre joue à deux niveaux d'importance inégale : il peut bloquer l'opposabilité des documents ; il reporte l'exécution de certaines autorisations d'occupation du sol.

- Pour les plans d'occupation des sols, ce pouvoir n'existe que dans les communes qui ne sont pas comprises dans le périmètre d'un schéma. Le représentant de l'Etat peut alors, dans un délai d'un mois suivant la transmission de l'acte rendant le plan d'occupation des sols ou sa modification opposable aux tiers, bloquer son exécution jusqu'à ce que la commune apporte les modifications qu'il estime nécessaires, soit au motif que ses dispositions sont illégales - ce qui est compréhensible - mais également si elles sont « insuffisantes pour permettre l'urbanisation future » ou « manifestement incompatibles avec l'utilisation ou l'affectation des communes voisines », ce qui laisse une large place à la subjectivité.

- Pour les schémas directeurs, le délai de suspension peut être porté à six mois si le représentant de l'Etat estime, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, que l'un des « intérêts essentiels » d'une commune membre est compromis.

- Deux autorisations d'occupation du sol : les permis de démolir ou d'abattage d'arbres ne sont exécutoires qu'à l'issue d'un délai de 15 jours, ce qui rappelle le régime de contrôle antérieur à 1982. Ce pouvoir de suspension paraît toutefois justifié par la nature des autorisations en cause.

Un pouvoir de substitution constitue l'autre technique de contrôle dérogatoire caractérisant l'urbanisme, lorsque surviennent des normes ou des situations nouvelles.

En font l'objet pour les plans d'occupation des sols, les seules révisions et modifications. Mais pour les schémas directeurs, le représentant de l'Etat peut imposer d'intervenir lors de l'élaboration - qui devient conjointe - et lors de la révision.

Les cas d'ouverture sont différents : alors que le représentant de l'Etat exerce son pouvoir de substitution à l'égard des plans,

en cas de non-compatibilité de leurs dispositions avec une norme nouvelle, il est nécessaire que cette norme impose la révision pour les schémas.

Bien qu'une priorité d'action soit laissée par la loi aux collectivités locales intéressées, le système retenu fait la part belle à l'Etat dont le représentant a l'initiative d'engager cette action par mise en demeure. **Les collectivités locales n'ont guère d'autre choix que d'obtempérer ou de subir.**

C. - UNE COMPÉTENCE CONSERVÉE : LE POUVOIR DE RÉGLEMENTATION

L'Etat conserve la maîtrise de la réglementation au respect de laquelle sont soumises les compétences transférées. Il peut, par ce biais, aggraver les charges liées à l'exercice de ces compétences pour les collectivités locales ou remettre en cause, par une interprétation restrictive, les pouvoirs nouveaux qui leur sont dévolus par la loi. La menace de cette emprise réglementaire s'est déjà concrétisée au moment de certains transferts, mais elle pèse également sur l'avenir.

1. Un pouvoir déjà utilisé lors des transferts.

Deux exemples illustrent la manière dont l'Etat a imposé, par voie réglementaire, des charges supplémentaires aux collectivités locales, à l'occasion des transferts de compétences.

a) Les transports scolaires.

A l'initiative du Sénat, qui avait perçu ce risque, un verrou a été introduit par l'article 5 de la loi du 7 janvier 1983 aux termes duquel toute charge nouvelle incombant aux collectivités territoriales du fait de la modification par l'Etat, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice des compétences transférées fera l'objet d'une compensation financière.

Ce mécanisme n'a cependant pu jouer en matière de transports scolaires.

En effet, l'arrêté ministériel du 2 juillet 1982 a fixé de nouvelles normes de sécurité plus contraignantes pour les trans-

ports en commun de personnes, applicables après transfert des compétences. Certaines de ces dispositions sont d'ailleurs spécifiques aux transports scolaires.

En particulier, les enfants de plus de douze ans doivent désormais occuper la place d'un adulte, alors que jusque-là les enfants âgés de moins de quatorze ans pouvaient, sous certaines conditions, occuper à trois les places réservées à deux adultes. En outre, les cars doivent être munis d'un système de déverrouillage automatique de la porte arrière, sauf présence d'un accompagnateur.

Pour légitime que soit ce renforcement des normes de sécurité, il n'en représente pas moins un accroissement sensible des charges afférentes aux transports scolaires. C'est pourquoi les élus départementaux ont, sur la base de l'article 5 de la loi du 7 janvier 1983, demandé que l'Etat assure une compensation des dépenses entraînées par l'application des nouvelles normes.

Le Gouvernement a refusé cette compensation, s'appuyant sur un avis du Conseil d'Etat qui a fait une interprétation très restrictive de l'article 5 précité et a posé le principe que seules les modifications réglementaires concernant directement et exclusivement une compétence transférées pouvaient donner lieu à compensation. Il résulte de cet avis qu'est exclue la prise en charge par l'Etat des accroissements de charges liés à l'intervention d'une nouvelle réglementation lorsque celle-ci a un objet plus large que la seule compétence transférée.

Un amendement a été déposé au Sénat par M. Pierre Salvi et plusieurs de nos collègues, présidents de conseil général, pour élargir le champ d'application de l'article 5 à tous les cas de modifications réglementaires, y compris lorsque celles-ci ne se limitent pas aux conditions d'exercice de la seule compétence transférée. Mais le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation s'est opposé à cet amendement, en invoquant son irrecevabilité financière, alors que son adoption n'avait pour but que le strict respect de la compensation intégrale des charges transférées (1).

Les présidents de conseils généraux ont d'ailleurs, lors de leur congrès de septembre 1984, placé au premier rang de leur préoccupation dans le domaine financier les conséquences de l'application des nouvelles mesures de sécurité. L'incidence globale de celles-ci a été estimée à 17 % du coût des transports scolaires :

Parmi les causes de surcoût figure naturellement l'achat des véhicules neufs. S'y ajoutent la création de nouveaux circuits ou le réaménagement des circuits existants - en liaison avec les

(1) J.O. Débats Sénat du 5 juin 1984, pages 1296 à 1298.

modifications de la carte scolaire dont les départements et les autres autorités organisatrices des transports scolaires n'ont pas la maîtrise -, sans oublier l'obligation justifiée sur le plan de la sécurité, bien que non-compensée par l'Etat, de prévoir la présence d'un accompagnateur.

Certes, la circulaire interministérielle du 23 août 1984 témoigne d'une meilleure prise en compte des difficultés financières suscitées par l'application des nouvelles normes. Elle prévoit un échelonnement dans le temps de la mise en œuvre de l'arrêté du 2 juillet 1982 et ouvre d'importantes possibilités de dérogations. De même, l'arrêté du 29 août 1984, modifiant l'arrêté du 2 juillet 1982, va dans le sens d'un assouplissement accru et d'une extension des cas dérogatoires.

Mais c'est aux commissaires de la République qu'il revient d'accorder les dérogations « sans conditions de date et de délais », en particulier pour maintenir l'âge limite de quatorze ans, eu égard aux considérations d'ordre économique. Même si l'avis du département ou de l'autorité compétente en matière de transports urbains est prévu, le pouvoir reconnu au représentant de l'Etat hypothèque l'autonomie locale.

b) Les ports et voies navigables.

Le transfert de compétences en ces domaines s'est, d'une manière générale, réalisé dans de bonnes conditions.

Toutefois, de manière moins apparente que pour les transports scolaires, les mesures réglementaires prises pour la délimitation des zones portuaires immédiatement avant transfert ont pu jouer un rôle pervers sur l'importance réelle des charges effectivement transférées.

L'exemple du port de plaisance d'Hossegor-Capbreton a ainsi été cité à votre Rapporteur.

Un arrêté du 29 décembre 1983 a été pris immédiatement avant transfert en vue d'étendre les limites du port de plaisance et d'inclure à l'intérieur de son périmètre un chenal d'accès qui ne lui était pas spécifique, de même que des ouvrages de mer et certains phares et balises situés, jusque-là, hors du périmètre. La nouvelle délimitation a été effectuée selon la procédure alors en vigueur, par décision du commissaire de la République. Un arrêté du 30 décembre 1983 a ensuite transféré le port de plaisance à la commune à compter du 1^{er} janvier 1984, dans sa délimitation résultant de l'arrêté du 29 décembre 1983. Or, l'Etat ne finançait pas les ports de plaisance qui, installés sur le domaine public

maritime, étaient donnés en concession. Il n'existait donc pas de subventions spécifiques aux ports de plaisance et aucune compensation n'a été prévue au titre des transferts au sein de la dotation générale de décentralisation, comme cela a été le cas pour les ports maritimes et les ports de commerce. En définitive, le transfert a porté sur une zone portuaire très élargie, accompagné d'un transfert de charges important pour lequel aucune compensation financière n'a été effectuée.

Il convient toutefois de relever que, désormais, en application du décret n° 83-1244 du 30 décembre 1983, la procédure de délimitation des zones portuaires et ses modifications sont effectuées par l'autorité compétente pour l'administration du port, sous réserve des droits des tiers, c'est-à-dire par le maire pour les ports communaux (art. R. 613-1 du Code des ports maritimes).

Cependant, l'article 6 de la loi du 22 juillet 1983 dispose qu'« en l'absence de schéma de mise en valeur de la mer, les décisions de création et d'extension de port sont prises par le représentant de l'Etat dans le département, sur proposition de la collectivité territoriale intéressée, et après avis du ou des conseils généraux concernés ».

Or, aucun schéma de mise en valeur de la mer n'a encore été adopté.

c) La formation professionnelle.

Aux termes de l'article 82 de la loi du 7 janvier 1983, la région agit « dans le respect des règles figurant au titre premier du Livre I et au Livre IX (à l'exception du titre septième) du Code du travail, ainsi que dans les lois non codifiées relatives aux dites actions ». Cette énumération vise, d'une part, le contrat d'apprentissage, d'autre part, la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente. Elle englobe les dispositions législatives et réglementaires. L'article 85 précise indirectement que les normes de rémunération des stagiaires doivent être fixées au niveau national. L'article 86 indique que la participation obligatoire des employeurs au financement est déterminée et contrôlée par l'Etat.

Ces dispositions donnent compétence à l'Etat pour définir l'ensemble des règles de fond et de procédure applicables aux actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue. L'uniformité du droit applicable apparaît comme la condition du respect de l'égalité.

Cette solution, qui va de soi en ce qui concerne la compétence du législateur, ne résoud pas la question du pouvoir

réglementaire : « le Premier ministre dispose-t-il du pouvoir réglementaire général prévu par l'article 20 de la Constitution pour l'exécution des lois ou ne peut-il intervenir qu'en vertu d'une disposition expresse de la loi, lorsqu'il s'agit d'édicter une règle qui limite la libre administration des collectivités locales ? Les autorités régionales peuvent-elles exercer en vertu du principe de libre administration, une compétence réglementaire pour l'organisation et le fonctionnement du service public qui leur est confié ? Le cadre juridique existant et le poids de la tradition centralisatrice poussent au maintien d'une compétence gouvernementale très étendue » (1). Ces préoccupations ont déjà été exprimées de manière plus globale dans le rapport présenté, au nom de la commission des Lois, par M. Paul Girod sur le premier projet de loi relatif à la répartition des compétences (2).

Actuellement, en tout cas, les régions ne peuvent que se couler dans le cadre dessiné au préalable par l'Etat, sans aucune modification substantielle. A titre transitoire, les régions sont même tenues de poursuivre jusqu'à leur terme l'exécution des conventions conclues par l'Etat dans les secteurs transférés. M. Pourchon, président du conseil régional d'Auvergne, a, devant votre mission, déploré l'absence de maîtrise réelle des exécutifs régionaux sur l'outil de formation. Il a précisé que les présidents de conseil régional se heurtaient au « caractère très cloisonné des centres de formation au niveau régional », ce qui « empêchait une rationalisation des actions en cours et favorisait un certain gaspillage ». Ainsi, la même formation peut-elle être assurée, dans la même localité, par deux centres de formation différents, relevant de deux organismes différents, un Centre de formation d'apprenti (C.F.A.) public et un C.F.A. relevant d'une fédération professionnelle par exemple, alors que dans d'autres localités de la région, il n'existe aucun centre.

(1) J. Douence professeur de l'université de Pau : « Le transfert à la région des compétences en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage » - Revue française de droit administratif mai-juin 1984.

(2) Sénat n° 16 (1982-1983), tome I, page 55. On notera également que l'article 90 de la loi du 2 mars 1982 relatif à l'allègement de la tutelle technique a été modifié à la demande de la commission des Lois du Sénat, de manière à bien distinguer les normes prises en application d'une loi et les autres. Le comité d'allègement, présidé par M. Ayrault, essaye à l'heure actuelle de traduire cette distinction, qui n'est pas sans poser des problèmes constitutionnels à travers la multiplicité des prescriptions existantes.

2. Un risque permanent.

L'interprétation donnée de la loi par ses textes d'application accentue la mainmise de l'Etat sur les compétences transférées. Les empiètements réglementaires sur les acquis législatifs de la décentralisation représentent ainsi un risque permanent.

Le meilleur exemple semble en être fourni, dans le domaine de l'urbanisme, par l'article R. 490-2 du Code de l'urbanisme, issu du décret n° 83-1261 du 30 décembre 1983, qui prévoit que lorsqu'une commune décide de recourir à un service extérieur pour l'instruction des dossiers d'autorisations d'occupation du sol, elle doit obligatoirement passer par une « convention d'instruction » portant sur l'ensemble des autorisations délivrées sur le territoire de la commune. Elle se trouve alors dessaisie de tout pouvoir d'instruction. Le caractère global de cette délégation apparaît dans ces conditions comme une atteinte caractérisée aux pouvoirs reconnus aux maires en la matière par la loi.

A cet égard, les petites communes sont particulièrement pénalisées et risquent de se trouver placées dans une situation de totale dépendance par rapport aux services de l'Etat pour la délivrance des autorisations d'occupation du sol. En effet, compte tenu du coût des dossiers, les communes ne disposant pas de ressources importantes sont conduites à recourir, pour l'instruction de ceux-ci, à la mise à disposition gratuite des services de l'Etat. Mais, le caractère global de la délégation qu'elles doivent leur donner dans la « convention d'instruction », prise sur la base du décret du 20 décembre 1983 susvisé, prive les maires de toute réelle possibilité d'intervention dans cette instruction.

Dans une récente décision, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a eu à se prononcer sur le caractère global des délégations d'instruction, à l'occasion d'un litige opposant les services de l'Equipement à une commune qui, bien qu'ayant passé une convention avec ceux-ci, entendait se réserver le droit d'instruire directement elle-même certains dossiers. Le juge administratif a reconnu le bien-fondé de la démarche communale en se fondant sur l'illégalité de l'article R. 490-2 du Code de l'urbanisme. Il a en effet rappelé qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, seule la loi pourrait déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, et il a considéré en conséquence que l'autorité réglementaire avait excédé ses compétences en édictant des mesures d'application privant le maire du pouvoir de déterminer les tâches qu'il entend

confier aux services mis à sa disposition et, plus généralement, du pouvoir d'instruction que lui reconnaît la loi en la matière.

Interrogé à ce sujet par votre Rapporteur, le ministre de l'Urbanisme s'est borné à indiquer que l'administration avait porté cette affaire en appel devant le Conseil d'Etat, dont les instances consultatives avaient donné un avis favorable au décret contesté.

A moins que la Haute juridiction ne confirme le jugement de première instance, il ne semble donc pas que le Gouvernement envisage de revenir sur une réglementation qui est pourtant, à l'évidence, en retrait par rapport à la loi du 7 janvier 1983.

II. - DES COMPÉTENCES À HAUTS RISQUES

Un certain nombre de compétences transférées ou aménagées présentent pour les collectivités des risques potentiels très préoccupants même si la prudence des élus locaux a, jusqu'à présent, permis d'éviter le pire.

Ces dérapages résultent de défauts d'appréhension des secteurs transférés et de l'absence de données suffisantes au moment du transfert ou à l'occasion de son exercice. L'interventionnisme économique dont le Sénat avait dénoncé les dangers est très représentatif des erreurs de jugement et « du mélange des genres » auxquels peut conduire une vision trop idéologique des problèmes. Le Gouvernement lui-même en a d'ailleurs convenu à plusieurs reprises au cours de cette année 1984.

A. - LES RISQUES DE DÉRAPAGE : L'AIDE SOCIALE

Si l'on savait dès le départ, comme cela a été rappelé, que les dépenses sociales étaient fortement évolutives, on estimait en revanche que le secteur sanitaire et social était celui où le partage en blocs de compétences avait été réalisé de la manière la plus satisfaisante. Les départements recevaient tout ce qui relevait d'une appréciation locale des situations, alors que l'Etat conservait toutes les prestations relevant de la solidarité nationale. Les départements voyaient leur action plus spécialement consacrée à l'hébergement ; l'Etat et la Sécurité sociale gardaient l'ensemble du secteur médical, y compris l'hôpital, établissement public local mais progressivement soustrait, depuis longtemps, au contrôle des élus locaux.

Il apparaît à l'analyse que la distinction est plus difficile à faire sur le plan pratique que sur le plan théorique. Les décisions de l'Etat et du département interfèrent l'une sur l'autre. Les critères de partage doivent être précisés sous peine de voir se produire de nouveaux « transferts rampants » aux détriment des collectivités locales.

1. L'enchevêtrement de fait des secteurs de compétences.

L'incertitude du partage des compétences peut induire des dérapages dans les budgets des départements et pour deux types de raisons.

Il est des domaines où les compétences respectives de l'Etat et du département s'enchevêtrent. Toute décision prise par l'Etat pèse alors sur la collectivité locale. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne les personnes âgées, catégorie de population vis-à-vis de laquelle les responsabilités demeurent conjointes. Les départements peuvent définir une carte sociale des équipements en faveur des personnes âgées. Ils pourront donc prévoir les aménagements souhaitables, et définir les priorités en matière d'investissement et de fonctionnement. En fait, ils devront tenir compte aussi de la politique de l'Etat.

Pour la définition par exemple des priorités en matière d'établissements d'accueil, les départements devront en fait tenir compte des objectifs retenus en matière de politique de maintien à domicile. Pour une très grande part, ces orientations sont en effet décidées par l'Etat et les organismes de sécurité sociale. De plus, le département ne peut même pas définir une politique d'hébergement autonome en raison de l'imbrication des secteurs sanitaires et sociaux, des aberrations du système tarifaire et du fait que les quotas de lits de long séjour sont arrêtés par l'Etat ; les ouvertures et extensions des sections de cure médicale sont soumises à l'agrément des organismes de sécurité sociale et du commissaire de la République. Les grilles d'évaluation des besoins sont en réalité des couperets financiers aux mains de l'Etat.

Les décisions arrêtées par l'Etat dans les compétences qui lui reviennent, influent d'autre part très directement sur les charges des départements. On assiste ainsi à un désengagement de l'Etat vis-à-vis de ses propres compétences, qui se traduit par un transfert de charges vers les collectivités locales. Il s'agit d'un mouvement insidieux, pour l'instant de faible amplitude, mais qui, s'il devait, dans les années à venir prendre plus d'importance, imposerait un surcroît de charges aux collectivités locales qu'elles ne pourraient assumer.

2. Les risques de « transferts rampants ».

Les orientations prises en ce qui concerne les personnes handicapées en fournissent un premier exemple. Les établis-

sements pour handicapés comme les Centres d'aide par le travail (C.A.T.), qui sont demeurés, contre la volonté du Gouvernement (1), de la compétence de l'Etat doivent faire face à de très graves difficultés financières. La très faible progression des prix de journée en 1984, et les prévisions pour 1985 ne permettent aucune création de postes, et *a fortiori* aucune extension des capacités, alors que les demandes d'admission sont de plus en plus nombreuses, en raison notamment du nombre des accidents de la route.

De plus, le double financement de ces institutions offre une possibilité pour l'Etat de se dégager quelque peu de ses responsabilités. C'est ainsi que pour l'établissement des budgets des C.A.T., pour 1985, l'ensemble des charges sociales payées pour les handicapés devra être financé par le compte d'exploitation de l'atelier. C'est dire que si les charges de ce compte augmentent, ce sont les salaires versés aux handicapés qui diminueront.

Plus généralement, les orientations retenues en matière de structures d'accueil dépendent plus ou moins de considérations financières, au détriment d'une réelle appréciation des besoins. Il est certain que dans la mesure du possible il faut favoriser l'insertion du handicapé dans la vie quotidienne : scolarité normale, formation professionnelle... Mais cette intégration a ses limites, et il est indispensable de poursuivre le développement de structures protégées de travail et de vie. Or, des arguments financiers viennent pervertir cette réflexion. Pour n'en retenir qu'un exemple, on peut rappeler que le prix de journée dans un C.A.T. est pris en charge par l'Etat, alors que le budget de fonctionnement d'un « foyer occupationnel » est à la charge du département. A l'heure de l'austérité et de la décentralisation, ces arguments financiers pèsent d'un poids important. M. Jean Madelain a également signalé, lors de l'audition du Ministre, les problèmes que risquait de poser aux départements l'insuffisance en maisons d'accueil spécialisées, de la compétence de l'Etat, pour accueillir les jeunes à la sortie des instituts médicaux-professionnels où ils ont été placés. Les conseils généraux risquent de se trouver placés devant la nécessité de créer de nouveaux foyers pour adultes handicapés.

Un problème du même ordre se pose face à l'évolution des méthodes en psychiatrie. La compétence relève, sans contestation possible, de l'Etat lorsqu'elle est pratiquée dans le cadre d'un hôpital ou d'un établissement spécialisé. Qu'en est-il lorsqu'elle vient à être pratiquée, comme c'est le cas de plus en plus souvent, en milieu ouvert ? La frontière est plus ténue.

(1) L'Assemblée nationale et le Sénat se sont opposés, avec succès, à l'article du projet de loi qui les mettait à la charge des départements.

Il en est ainsi également en matière de transformation d'hospices. La transformation des hospices ne doit pas se faire uniquement en maison de retraite avec section de cure médicale. Le vieillissement de la population française, l'allongement de la durée de vie font que le nombre de personnes âgées gravement dépendantes, voire grabataires, augmente. Cette catégorie relève à l'évidence, de structures sanitaires. Or, la France manque encore, à l'heure actuelle, cruellement de lits de long séjour.

L'ensemble de ces exemples montre la difficulté, dans un domaine aussi délicat, de réaliser un partage étanche. Il serait d'ailleurs particulièrement inadapté, voire ubuesque, d'en venir à répartir les différents ayants droit en fonction du statut des établissements ou de la collectivité financièrement responsable et non en fonction de leur état de dépendance (handicap, vieillissement, troubles mentaux, voire type de maladie, etc.).

En fait, le domaine de la santé représente un secteur limite où se posent avec gravité des problèmes essentiels : dans une telle matière, les finances ne devraient pas avoir de part. La mission a été particulièrement sensible à cette problématique, notamment lors de l'audition de M. Cadene, directeur général de la Fédération hospitalière de France. Elle a, en particulier, noté la difficulté pratique d'application, lorsque cette dichotomie est poussée jusqu'à l'absurde, de la distinction entre le sanitaire et le social consacrée par la loi de 1975 relative aux institutions médicales et médico-sociales. La mission espère que le futur projet de loi déjà annoncé sera une occasion de lever certaines des ambiguïtés qu'elle signale.

Les risques de glissement dus à l'imprécision des définitions ne sont pas les seuls à prendre en compte. Certaines compétences transférées constituent véritablement des « transferts à l'aveuglette ». Les quelques exemples cités tendent à montrer une fois de plus que, dans certains cas, le vote des lois de décentralisation a pu être trop précipité et, d'une manière générale, que la notion d'évaluation des charges au jour du transfert peut s'avérer particulièrement inadaptée.

B. - DES TRANSFERTS À L'AVEUGLETTE : L'EXEMPLE DE L'INTERVENTIONNISME ÉCONOMIQUE

Dans son précédent rapport, votre Rapporteur avait constaté qu'« aucun sujet n'avait suscité davantage l'inquiétude des personnalités entendues que l'interventionnisme économique des

collectivités locales ». Reprenant les mises en garde de la Cour des comptes, dans son rapport au Président de la République, en 1983, sur les conséquences financières pour les budgets locaux de certaines interventions économiques, il incitait les collectivités territoriales à ne s'engager qu'avec la plus extrême prudence dans la voie de l'intervention économique.

Les résultats de l'enquête concernant les interventions économiques des collectivités locales pour l'année 1983, menée par la direction générale des collectivités locales au cours du deuxième trimestre 1984, montrent que les collectivités locales, prises entre les sollicitations des partenaires économiques et sociaux (syndicats, entrepreneurs, établissements bancaires) d'une part, et les risques entraînés par une intervention mal préparée d'autre part, ont opté pour une voie médiane.

1. Un risque évité par la prudence des élus locaux.

Au terme de cette étude, on constate qu'un peu plus de deux milliards de francs ont été engagés, au titre du développement économique, se répartissant en 500 millions de francs en aides directes et 1.600 millions de francs en aides indirectes, essentiellement en faveur de la réalisation de biens immobiliers mis à la disposition des industriels.

Rapporté au volume global des budgets des collectivités locales en 1983 (environ 380 milliards de francs) et même à leurs dépenses d'investissement (environ 124 milliards), ce volume, qui représente moins de 1 % du poids total des finances des collectivités locales, n'apparaît guère élevé, même en y ajoutant les 540 millions de francs versés par l'Etat aux régions pour l'attribution de la prime d'aménagement du territoire.

Si, pour l'ensemble des collectivités territoriales, le budget réservé aux interventions économiques semble très modeste, il est loisible de noter que les régions ont engagé un volume significatif de dépenses d'investissement en faveur de l'action économique. Supérieur à 1 milliard de francs, le budget des régions réservé aux interventions économiques, qui correspond à environ 17 % des dépenses totales d'investissement, soit plus de 6 milliards (1), vient en tête des dépenses d'investissement engagées par les régions.

Selon l'enquête effectuée par l'Union routière de France sur la base des budgets primitifs des régions (mai 1984), l'accrois-

(1) Source : Enquête sur les budgets primitifs votés par les établissements publics régionaux.

sement des dépenses d'action économiques des régions a été de 64 % en un an. Ces dépenses dépassent 20 % du budget total en Bretagne et en Picardie ; il est inférieur à 10 % dans la région Centre. La part des budgets régionaux consacrée aux actions économiques n'évolue donc que faiblement en pourcentage. Mais lorsque l'on constate la croissance du budget des régions (+ 44,9 % de 1983 à 1984), on mesure le changement d'échelle de leur capacité d'intervention.

Ces remarques montrent que les collectivités locales n'utilisent qu'avec beaucoup de prudence les nouvelles possibilités d'interventions qui sont les leurs en matière de protection des intérêts économiques et sociaux des populations..

Il est, en outre, patent que de nombreux élus appréhendent l'effet de « contagion » que risque de déclencher une première intervention de leur part en faveur d'entreprises en difficulté.

Cette relative modestie du volume des dépenses consacrées aux interventions économiques peut s'expliquer par plusieurs raisons.

Les nombreuses mises en garde et les consignes de prudence des associations d'élus locaux ont, sans aucun doute, freiné les initiatives intempestives, hasardeuses et risquées. Elles ont aussi donné aux élus locaux une argumentation solide pour refuser les interventions dangereuses pour les finances locales.

Les collectivités territoriales ont pris conscience de leur faiblesse en moyens financiers et humains. Elles ont des charges obligatoires, liées à leurs compétences traditionnelles d'une telle ampleur que le financement réservé à l'action économique ne peut être que limité. Dans son intervention du 27 mars 1984, lors d'une journée d'étude consacrée aux interventions économiques des départements par l'Association des présidents de conseils généraux, M. Pierre Salvi, président de cette association, rappelait que : « la vocation première du département ne saurait être d'assurer le risque économique et financier directement au lieu et place des entreprises ou des banques. A la vérité, les finances départementales ne sont pas destinées au cautionnement d'opérations bancaires : les conseils généraux et leur président sont comptables des deniers départementaux ; ils ne sauraient les engager à fonds perdus dans la vie économique ».

Les collectivités territoriales ont aussi pris conscience de l'inadaptation de l'outil d'information dont elles disposaient pour intervenir au profit des entreprises. Dans la même intervention, M. Pierre Salvi souhaitait que « les conseils généraux obtiennent des pouvoirs publics ou des établissements bancaires l'ensemble

des informations nécessaires à la prise de décision. D'ailleurs, de nombreuses collectivités territoriales se sont orientées, préalablement à toute intervention importante, vers la mise sur pied d'un outil d'information et de contrôle, le plus souvent en collaboration avec les organismes consulaires et les comités d'expansion économique ».

Les collectivités territoriales se sont rendu compte du risque économique que certaines interventions pourraient entraîner. Quelques échecs exemplaires ont été mis en avant par le rapport de la Cour des comptes en 1983 et par la presse spécialisée, sur lesquels il n'appartient pas à votre mission de revenir. Le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation lui-même, devant votre mission, estimait que « les interventions en faveur des entreprises en difficulté et les garanties d'emprunt peuvent incontestablement engager les finances locales plus durablement et négativement si certaines précautions ne sont pas prises. De telles opérations peuvent être en effet indéniablement dangereuses pour les finances locales si un réel et prudent examen des demandes n'a pas été engagé par les collectivités locales sollicitées ».

2. Les principaux modes d'intervention retenus.

a) La poursuite des interventions traditionnelles.

Les lois du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983 ont confirmé, voire même étendu, les possibilités d'interventions des collectivités locales en matière de mise à disposition de terrains, de bâtiments d'usines-relais, de création de « nurseries d'entreprises » ou de soutien financier à des organismes de promotion du développement économique (au premier rang desquels les comités d'expansion ou les organismes consulaires). Il s'en est ensuivi un accroissement notable de ce type d'aides.

Celui-ci est le fait d'élus qui, n'ayant pas pu exploiter ou explorer en 1983 toutes les possibilités ouvertes par la nouvelle législation, se sont attachés à poursuivre leurs actions sous les mêmes formes que précédemment en privilégiant l'environnement industriel, le foncier et le bâti notamment.

Cette volonté d'intervention sur l'immobilier à destination des entreprises mais aussi dans de nouveaux secteurs, explique la mise en place, par de très nombreux départements, de fonds départementaux d'aide à l'industrialisation. Certains préexistaient

à la loi du 2 mars : plusieurs autres viennent d'être créés ou sont sur le point de l'être.

Le soutien apporté aux structures et organismes créés pour promouvoir le développement économique et favoriser l'expansion constitue une autre priorité des élus. Sur ce point, les crédits consacrés par les régions et, suivant les départements, notamment aux comités d'expansion économique, aux chambres consulaires, aux sociétés de développement régional et aux associations de développement local, régional, voire interrégional, témoignent de l'attachement des élus à soutenir et confirmer les actions engagées par ces organismes. De telles interventions engagées bien avant 1982, peuvent également être considérées comme des interventions de continuité et de priorité compte tenu des sommes engagées.

b) L'expérimentation de nouveaux moyens d'action.

De nombreuses collectivités locales ont, en 1983, expérimenté des types nouveaux d'interventions. De telles expérimentations montrent que certaines collectivités locales n'hésitent pas à utiliser leurs nouveaux droits en intervenant de la façon la plus directe en faveur des entreprises, notamment par l'attribution d'aides directes à la création d'entreprises, la création de sociétés spécialisées dans l'immobilier industriel, la constitution de fonds de garantie départementaux, la création d'agences économiques, la mise en place de politiques spécifiques d'interventions en liaison avec des organismes nationaux tels l'Agence nationale pour la valorisation de la recherche (A.N.V.A.R.) ou l'Association française pour la maîtrise de l'énergie (A.F.M.E.), la création d'instituts régionaux de participation.

Il est vraisemblable que 1984 aura vu s'accroître les tendances constatées en 1983. On peut d'ores et déjà, en effet, confirmer l'extrême prudence en matière d'interventions en faveur d'entreprises en difficulté et le développement d'interventions « innovantes » du type de celles qui ont été citées ci-dessus. On note également l'affirmation du rôle de la région en matière d'interventions économiques et son acceptation par l'ensemble des autres collectivités dans la mesure où la plupart des actions requièrent, d'une part, une dimension que seule la région possède et, d'autre part, la présence de partenaires (bancaires notamment) qui n'existent qu'au niveau régional.

Cette ambition est particulièrement affichée à travers l'analyse des contrats de plan Etat-régions conclus en 1984 (1).

(1) Rapport n° 47 Sénat 1983-1984 de M. Mission.

Sans vouloir porter une appréciation quelconque sur les initiatives développées par les collectivités territoriales, votre Rapporteur voudrait insister sur la nécessité pour les régions, les départements et les communes, de bien définir préalablement les règles du jeu de leurs interventions et d'essayer de répondre, par une approche renouvelée, aux aspirations et aux besoins.

La décentralisation aurait été bien inutile si les collectivités se mettaient purement et simplement à reproduire les modes d'intervention de l'Etat. Or, il apparaît que cette question constitue l'un des points les plus délicats de l'interventionnisme économique, d'autant que la loi du 2 mars 1982 a expressément, dans son article 5, confié à l'Etat la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale et de la défense de l'emploi.

Visiblement, comme cela a déjà été dit, les régions ont tendance, d'un endroit à un autre, à reproduire à peu près les mêmes types d'organismes, les mêmes types de formules, les mêmes types de mesures. C'est un peu ce qui se produisait dans le passé où, d'une région à l'autre, à travers le ministère de l'Intérieur, les directives de l'Etat étaient mises en œuvre. En fait, si la région a un véritable intérêt, c'est par mise en place de nouveaux modes opératoires, peu coûteux, mais aux effets multiplicateurs importants. Elle doit de toute évidence se garder de recourir à des mécanismes institutionnels rigides et de créer des habitudes et des droits acquis en ce domaine.

Votre Rapporteur s'inquiète cependant du développement de deux techniques d'aide aux entreprises qui lui paraissent potentiellement dangereuses. Il s'agit, d'une part, de garanties d'emprunt accordées, selon le président du comité des finances locales, M. Jean-Pierre Fourcade, de façon quelque peu laxiste par les collectivités territoriales. Si elles représentent une aide de faible coût des collectivités territoriales aux entreprises, elles peuvent se révéler, ainsi que les exemples cités le démontrent, catastrophiques pour les finances locales lorsqu'elles sont amenées à jouer.

Il s'agit, d'autre part, de la technique de rachat par les collectivités territoriales des actifs fonciers des entreprises en difficulté pour les leur relouer à un loyer avantageux. Cette technique peut s'avérer utile, mais en cas d'échec la commune se retrouve à la tête d'un patrimoine foncier de nature très particulière, souvent un peu obsolète et difficilement réutilisable.

Par ailleurs, votre Rapporteur considère comme très critiquable l'attitude des banques qui, systématiquement, appellent les collectivités territoriales pour garantir les prêts qu'elles consentent aux entreprises. Ce procédé tend pour ces établissements à se dégager du risque financier, pour le reporter sur les collectivités

territoriales dont la vocation n'est pas d'assurer un risque de cette nature.

Enfin, votre Rapporteur déplore l'absence réelle de coordination entre les départements et les régions en matière d'intervention économique : cette lacune conduit à des doubles emplois et à de nombreux gaspillages.

TROISIÈME PARTIE

LES INSTITUTIONS : DES GLISSEMENTS ANNONCIATEURS DE REMISES EN CAUSE ?

Sous l'effet conjugué de la persistance de la crise financière et des difficultés inhérentes aux transferts de compétences, l'édifice institutionnel qui pourtant paraissait la partie la plus achevée de la décentralisation est aujourd'hui ébranlé.

La vague décentralisatrice a fait place au ressac. Dans de nombreux domaines, comme en témoigne l'examen des textes de loi intervenus depuis le printemps 1984, l'Etat revient dans le champ de la décision à travers le nouveau rôle d'arbitrage ou de conciliation dévolu au commissaire de la République. L'idée de décentralisation cède le pas devant le concept de déconcentration chaque fois mis en avant pour expliquer ce nouvel interventionnisme étatique. Cette tendance va même plus loin puisque la décentralisation sert parfois de prétexte à des réformes sectorielles qui n'ont aucune lien avec elle.

I. - DES LOGIQUES OUBLIÉES : LE RETOUR DU REPRÉSENTANT DE L'ÉTAT

La décentralisation n'est pas encore totalement mise en application que déjà apparaissent les signes manifestes d'un retour en force de l'Etat. En effet, les nouveaux textes législatifs actuellement discutés par l'Assemblée nationale ou le Sénat sont loin d'avoir « l'élan décentralisateur » des premières lois. Ces projets sont en particulier caractérisés par un renforcement des pouvoirs des commissaires de la République systématiquement imposés comme arbitres entre les collectivités locales. Par ailleurs, la reprise en main des collectivités locales par l'Etat se révèle dans la mise en œuvre des contrôles *a posteriori*, où semble l'emporter une ligne « dure » cherchant à encadrer **au plus serré** les nouvelles libertés des communes, des départements et des régions.

A. - L'ÈRE DU SOUPÇON : LE SEMI-ÉCHEC DES CONTRÔLES A POSTERIORI

Après seulement deux ans d'application, il apparaît clairement que l'histoire des contrôles *a posteriori* est celle d'une idée séduisante sur le plan théorique, comme en témoigne le large consensus dont elle avait fait l'objet, mais dont la mise en œuvre a révélé la capacité des administrations de l'Etat à regagner le terrain perdu. Ce n'est donc pas, comme le titre de la loi du 2 mars 1982 voulait le faire penser, une ère de liberté qui s'est ouverte pour les collectivités locales, mais l'ère du soupçon.

1. Une idée séduisante.

Tocqueville s'étonnait dans « l'Ancien régime et la Révolution » que « personne ne relève l'insolence du mot » de tutelle.

La suppression du contrôle d'opportunité et du pouvoir d'annulation des actes des collectivités locales dont disposait le préfet est une décision qui a fait l'unanimité des élus et sur laquelle il ne saurait être question de revenir. Il faut toutefois relever que l'ancien système, érodé par le temps, était appliqué de manière assez souple, qui laissait, dans les faits, une large autonomie aux élus locaux, même si ceux-ci restaient à la merci du zèle intempestif des fonctionnaires préfectoraux. A défaut d'être acceptable dans ses fondements, l'ancien système était efficace dans la réalité.

Le débat qui avait précédé le vote de la loi du 2 mars 1982 avait porté non sur le principe d'un contrôle *a posteriori*, mais sur ses modalités.

Il faut rappeler que le Sénat y avait joué un rôle important et qu'il était en particulier à l'origine de la proposition de loi qui est devenue la loi du 22 juillet 1982. On peut regretter que ses points de vue n'aient pas toujours été repris dans le texte définitif, alors que ses travaux avaient permis une réflexion sur des points essentiels, délais et mode de transmission, problème de l'accuse de réception, où s'était manifesté le double souci :

- de préserver les prérogatives du représentant de l'Etat ;
- d'alléger autant que possible les procédures et empêcher que le nouveau contrôle ne devienne un obstacle à la liberté de décision locale.

Les analyses faites par les élus locaux concernant le fonctionnement du nouveau système de contrôle révèlent *a posteriori* la justesse de vue du Sénat. Le dispositif mis en place apparaît extrêmement lourd sur le plan institutionnel et donc facteur de coûts supplémentaires et d'inefficacité ; il est aussi source d'incertitude pour les collectivités locales en raison des conceptions très diverses de leur rôle par les commissaires de la République.

2. La lourdeur du nouveau contrôle.

Cette pesanteur réside à la fois dans la multiplication des échelons-relais impliqués dans le contrôle *a posteriori* et dans l'explosion du volume des documents à contrôler.

a) La multiplication des échelons-relais.

La conséquence première de cette réforme est un alourdissement de la machine administrative chargée du contrôle.

Deux ou trois échelons se superposent désormais pour assurer le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire :

- la sous-préfecture examine les actes du ressort de l'arrondissement ;

- la préfecture étudie les cas litigieux et saisit les organes juridictionnels ;

- le tribunal administratif pour le contrôle de légalité et la chambre régionale des comptes pour le contrôle budgétaire jugent au fond.

Il faut, de plus, insérer dans ce circuit les cellules « contrôle de légalité » mises en place par les directions départementales de l'Équipement pour le contrôle des documents d'urbanisme. Sur ce dernier plan, le contrôle ne va pas sans ambiguïté : du fait des mises à disposition, ce sont les agents d'un même service, la D.D.E., qui élaborent les documents et en contrôlent la légalité. Bien que l'article 13 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, introduit par le Sénat, précise expressément que les agents mis à disposition ne doivent pas participer au contrôle de légalité, l'ambiguïté demeure.

Pour le contrôle budgétaire, il revient ensuite au commissaire de la République d'assurer l'exécution des propositions de la chambre régionale des comptes sur lesquelles il dispose, dans certaines limites, d'une marge d'appréciation.

L'aspect positif de ce dispositif réside dans le fait qu'il semble offrir aux collectivités locales toutes garanties contre l'arbitraire. Encore faut-il qu'il puisse fonctionner correctement et que, pour ce faire, il soit doté des moyens en personnel qui lui sont nécessaires. Or, si les préfectures ont bénéficié cette année d'effectifs supplémentaires (200 agents de catégorie A et 300 agents de catégorie B), le problème de l'engorgement des tribunaux administratifs et des chambres régionales des comptes se pose avec acuité.

b) L'explosion du volume des documents à contrôler.

Alors que la circulaire du 22 juillet 1982 indiquait que le contrôle de légalité devait porter « sur les actes les plus importants des autorités locales, sans créer, pour les élus, de contraintes excessives et en particulier, sans les obliger à transmettre au représentant de l'État un trop grand nombre de documents », le flux débordant des documents transmis laisse perplexe.

En effet, selon les statistiques gouvernementales pour 1983 (1), ce ne sont pas moins de 2.915.051 actes qui ont été transmis au représentant de l'Etat pour contrôle *a posteriori*, dont près de 2,5 millions en provenance des communes et organismes assimilés. Pour le contrôle budgétaire, 327.547 budgets ont été transmis en 1983.

Ce flux impressionnant ne peut que croître dans les prochaines années en raison, en premier lieu, du transfert de compétences nouvelles aux collectivités locales. Le seul contrôle, particulièrement lourd et complexe, de la légalité des documents d'urbanisme, représentera 500.000 documents par an selon les estimations gouvernementales. Et le champ du contrôle continue de s'élargir : action sociale et santé, transports scolaires, enseignement public, environnement, culture.

Cette expansion de la matière à contrôler est aussi la conséquence d'interprétations extensives de la législation. En l'occurrence, il convient de rappeler l'élargissement de l'obligation de transmission, étendue par la loi du 26 janvier 1984 aux décisions relatives aux avancements d'échelon. Par ailleurs, la détermination des actes soumis à l'obligation de transmission se caractérise par des distinguos subtils : les actes de gestion privée ne sont pas soumis au contrôle de légalité, mais les délibérations portant sur de tels actes le sont.

Il faut noter, *a contrario*, le très faible pourcentage de recours : 1.293 saisines du tribunal administratif (avec toutefois un taux d'augmentation de 60 % par rapport à l'année précédente) et 1.411 saisines de la chambre régionale des comptes.

Cependant, la rareté du recours aux organes juridictionnels doit être mise en rapport avec le nombre relativement élevé des observations des représentants de l'Etat (72.420) : le contrôle de légalité, à ce jour, reste donc surtout exercé en pratique par le commissaire de la République, le tribunal administratif et la chambre régionale des comptes faisant figure de procédure de dernier recours.

Cette pesanteur génératrice de coûts supplémentaires et de retards dans l'action des collectivités locales est néanmoins un moindre mal en comparaison de l'incertitude qu'entraîne l'application très variable des contrôles *a posteriori*.

(1) Ces statistiques portent sur la période du 1^{er} avril 1983 au 31 mars 1984 pour le contrôle de légalité et du 1^{er} janvier 1983 au 31 décembre 1983 pour le contrôle budgétaire.

3. Le durcissement du contrôle, facteur d'incertitude pour les collectivités locales.

La disparité territoriale dans l'application des principes du titre I de la loi du 2 mars 1982 révèle un inquiétant flottement sur le contenu des nouvelles règles, que renforcent les premiers éléments de jurisprudence dans ce domaine.

a) Les disparités entre départements.

Il semble que la plus ou moins grande sévérité du contrôle de légalité est largement tributaire de l'interprétation personnelle qu'en fait, dans chaque département, le représentant de l'Etat. Si certains semblent avoir été tolérants ou avoir fait une application souple de la loi puisqu'il n'y a pas eu de recours dans huit départements et un seul recours dans sept départements, on peut relever, en revanche, les interventions de commissaires de la République particulièrement « répressifs » :

- Yvelines : 74 recours ;
- Var : 60 recours ;
- Haute-Garonne : 49 recours ;
- Bouches-du-Rhône : 45 recours ;
- Essonne : 39 recours.

Ainsi dans l'Essonne, le commissaire de la République a-t-il, semble-t-il, systématiquement saisi la chambre régionale des comptes des budgets qui n'avaient pas été votés au 31 mars 1984. M. le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation (1) avait d'ailleurs à ce sujet reconnu que des erreurs avaient été commises.

b) Une jurisprudence encore incertaine.

Le même flottement semble caractériser la jurisprudence en la matière avec une tendance toutefois à interpréter de façon extensive les termes de la loi. Cet élargissement du domaine du contrôle est particulièrement manifeste dans deux jugements de tribunaux administratifs (Basse-Terre, 15 septembre 1983 et Paris, 1^{er} février 1984) qui s'attachent à la notion de dossier

(1) Audition de M. Defferre par la mission d'information le 5 juin 1984.

complet et refusent tout effet juridique et tout caractère exécutoire à la transmission jugée incomplète. Le tribunal administratif de Paris, notamment, en incluant dans les pièces à transmettre « les actes préparatoires qui en constituent les bases » ouvre la voie à une extension indéfinie du contrôle du commissaire de la République qui peut toujours estimer n'avoir pas eu en sa possession les pièces nécessaires pour se prononcer.

Le Conseil d'Etat ne s'est jusqu'à présent pas prononcé en faveur d'une extension du contrôle. Au contraire, un arrêt en date du 2 décembre 1983 (affaire Charbonnel) tend à limiter le domaine des actes susceptibles de faire l'objet d'un recours (en l'occurrence, le règlement intérieur d'un conseil général). Par ailleurs, un avis de l'assemblée générale du Conseil d'Etat établit une distinction entre actes pris au nom de l'Etat (insusceptibles de recours) et actes pris pour le compte de l'Etat soumis au contrôle de légalité.

Il faut toutefois relever l'effort d'information méritoire réalisé par le Gouvernement et en particulier la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation pour réduire l'incertitude des élus et limiter les disparités dans l'application du contrôle. On peut néanmoins regretter que cet effort soit adressé prioritairement aux fonctionnaires et que les élus, en revanche, ne soient pas toujours informés, comme il serait souhaitable.

La pesanteur institutionnelle du nouveau dispositif de contrôle a pour conséquence un encombrement de plus en plus manifeste des juridictions chargées de l'appliquer.

4. L'engorgement des organes de contrôle.

Une seule raison pouvait justifier la pérennité de l'ancien système de contrôle *a priori* : son efficacité. Il semble très incertain, du fait de moyens en personnel très insuffisants, que les tribunaux administratifs et les chambres régionales des comptes puissent exercer ce contrôle dans les mêmes conditions de célérité que les anciens préfets.

a) La mesure de l'inflation contentieuse.

Les statistiques de ces dernières années traduisent, sans équivoque, l'augmentation sensible depuis 1982 du nombre d'affaires traitées par les tribunaux administratifs, alors que, parallèlement,

le nombre des jugements rendus est loin de progresser au même rythme, comme en témoigne le tableau ci-après.

Année judiciaire	Nombre d'affaires enregistrées	Nombre de jugements définitifs	Affaires en instance à la fin de l'année judiciaire
1979-1980	40.569	31.628	75.044
1980-1981	39.882	40.146	74.668
1981-1982	38.834	43.352	68.433
1982-1983	46.444	42.395	72.427
1983-1984	49.354	43.217	78.569

La conséquence en est un accroissement sensible du nombre d'affaires en instance et **un allongement des délais moyens de jugement** : un an et sept mois en 1981-1982, un an et huit mois en 1982-1983 et **un an et neuf mois en 1983-1984**.

Certes, toutes les affaires traitées ne se rapportent pas au contentieux des collectivités locales. Celles-ci tendent cependant à en constituer une part de plus en plus large dont la croissance du nombre de recours pour l'exercice du contrôle de légalité (60 % en 1983 par rapport à 1982) est un signe manifeste.

La date récente de la mise en place des chambres régionales des comptes ne permet pas, à l'heure actuelle, de formuler un jugement sur leur engorgement, mais il ne fait guère de doute qu'elles risquent de connaître les mêmes difficultés que les tribunaux administratifs si elles ne se voient pas attribuer les moyens en personnel qui leur sont nécessaires.

b) Des moyens en personnel insuffisants.

Les dysfonctionnements du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire ne peuvent être enrayés que par une action énergique des pouvoirs publics pour éviter l'encombrement de ces juridictions. Or, les choix de rigueur budgétaire ne laissent guère d'espoir, tant en ce qui concerne les tribunaux administratifs que les chambres régionales des comptes.

Pour les premiers, l'effort de renforcement des effectifs qui a été engagé entre 1980 et 1983, et qui a fait passer de 296 à 375 le nombre des membres du corps des tribunaux administratifs n'a pas été poursuivi en 1984 et 1985, **années pour lesquelles aucune création d'emploi n'est intervenue**.

Quant aux chambres régionales des comptes, elles auront également d'importants besoins de recrutement, puisque, selon

une estimation gouvernementale, 420 magistrats et 2.000 agents seront nécessaires pour assurer leur bon fonctionnement.

Ces éléments conduisent à trois séries de réflexions concernant les contrôles *a posteriori* :

- ils n'ont pas, jusqu'à présent, permis de renforcer l'indépendance des collectivités locales dans la mesure où leur application est sujette à incertitude et comporte de fortes disparités :

- ils nécessitent la mise en place d'une structure administrative lourde et coûteuse :

- si l'on n'y prend garde, ils risquent d'entraîner un changement d'attitude des commissaires de la République vis-à-vis des collectivités territoriales. Alors qu'ils étaient les exécutifs de la collectivité départementale, les préfets, contrairement à l'image répandue, en étaient souvent les « complices », voire les défenseurs auprès des administrations centrales. Aujourd'hui déposés d'une grande part de leurs prérogatives, ils peuvent être tentés par une attitude plus raide, pour ne pas dire plus crispée ou plus rigoriste. Naguère partenaire, le préfet peut devenir un obstacle, pour peu que l'on renforce son pouvoir d'intervention.

B. - L'ÉMERGENCE DU « PRÉFET-ARBITRE »

Le recul en matière de décentralisation apparaît clairement dans la prudence des nouveaux textes à travers notamment les dérogations qu'ils introduisent au droit commun de la loi du 2 mars 1982 et le rôle nouveau qu'ils confient au commissaire de la République, arbitre des conflits entre les collectivités locales, conciliateur de leurs intérêts divergents, mais aussi décideur en dernier ressort. Enseignement, urbanisme et aménagement sont les domaines où se manifeste de la façon la plus claire ce recul.

1. Des dérogations caractérisées aux « droits et libertés ».

Le projet de loi relatif au transfert de compétences dans le domaine de l'enseignement est significatif de cette nouvelle approche de la décentralisation.

Le statut des établissements d'enseignement désormais transférés pour les écoles aux communes, pour les collèges aux départe-

tements et pour les lycées aux régions, déroge très nettement aux règles fixées par la loi du 2 mars 1982 pour les établissements publics locaux.

Ainsi, les élus locaux sont-ils très minoritairement représentés aux conseils d'administration des établissements. Par ailleurs, les présidents de ces conseils sont nommés, puisqu'il s'agit des chefs d'établissement, et non élus par les membres des conseils d'administration.

Plus anormalement, le budget de l'établissement est réglé par le représentant de l'Etat et non par la collectivité de rattachement, comme le souhaitait le Sénat. L'autorité académique conserve le pouvoir d'annuler les délibérations du conseil d'administration de l'établissement portant sur le contenu ou l'organisation de l'action éducatrice.

2. Le rôle nouveau du commissaire de la République : un conciliateur qui « tranche ».

Un rôle nouveau est désormais imparti au commissaire de la République. Il s'agit de trancher les désaccords entre collectivités locales pour l'exercice de leur nouvelle compétence. Votre Rapporteur remarque, à ce sujet, qu'un transfert par blocs de compétences plus homogène aurait, sans nul doute, réduit le nombre de conflits et que le recours à des critères objectifs pour le règlement des conflits aurait permis d'éviter l'intervention systématique du représentant de l'Etat, le juge administratif, dont c'est la compétence, étant amené à résoudre les conflits par le biais du contrôle de légalité.

Trois cas exemplaires peuvent être développés.

a) Les commissions de conciliation dans le domaine de l'urbanisme.

On aurait pu s'attendre à ce que les conflits susceptibles de surgir entre les divers « intervenants » en matière d'urbanisme ou de planification des sols soient réglés, selon les principes de la loi du 2 mars 1982, devant le juge administratif.

Le législateur a préféré un mécanisme original de conciliation assuré par une commission départementale constituée à cet effet, et composée à parité d'élus communaux désignés par les maires du département et de personnes qualifiées nommées par le représentant de l'Etat.

La commission peut être saisie par les personnes publiques associées opposées au projet arrêté par l'autorité communale ou intercommunale ; elle entend les parties intéressées, ainsi qu'éventuellement, les représentants d'associations agréées. Mais un droit de priorité est attribué au représentant de l'Etat pour la saisine de la commission de conciliation statuant à l'égard d'une commune dont les intérêts essentiels sont méconnus par un schéma directeur.

Le rôle d'arbitrage des conflits entre collectivités territoriales en matière d'utilisation de l'espace reste, en fait, exercé par le représentant de l'Etat qui est seul habilité, par exemple, à prononcer le retrait du périmètre d'un schéma directeur d'une commune s'estimant lésée. Aucun pouvoir décisionnel n'est, en effet, reconnu à la commission de conciliation qui se borne, lorsqu'elle n'a pu susciter un accord, à formuler des « propositions alternatives » publiées au recueil des actes administratifs du département.

h) Le projet de loi sur l'aménagement ou l'aménagement de la décentralisation.

La décentralisation en matière d'aménagement, qui est en cours d'examen par le Parlement, porte essentiellement sur trois procédures :

- le droit de préemption urbain ;
- les zones d'aménagement concerté (Z.A.C.), y compris les plans d'aménagement de zone (P.A.Z.) ;
- les espaces naturels sensibles.

Pour les deux premières procédures, le transfert de compétence en faveur de la commune, conformément au principe général posé par la loi du 7 janvier 1983, est subordonné à la définition préalable d'une planification des sols :

- pour le droit de préemption : existence d'un P.O.S. rendu public ou approuvé,

- pour les Z.A.C. : existence d'un P.O.S. approuvé. L'exigence d'une planification préalable réduit le champ des compétences décentralisées. Néanmoins, le souci de conserver à l'Etat la possibilité de « faire prévaloir, en cas de nécessité, les intérêts dont il a la charge » (nous reprenons ici les termes du ministre de l'Urbanisme et du Logement) conduit à l'institution d'un dispositif bien plus inquisiteur que le contrôle de légalité auquel la loi du 2 mars 1982 devait limiter l'intervention de l'Etat.

- Droit de substitution de l'Etat.

Dans les communes bénéficiant du transfert des compétences en matière d'urbanisme, l'Etat garde un droit de substitution dans deux cas :

- droit de préemption : ouvert «de plein droit» à la commune, il peut être supprimé ou rétabli par le conseil municipal (art. L. 211-1 du Code de l'urbanisme). Or, l'autorité administrative peut demander à la commune de rétablir et de déléguer ce droit de préemption et peut, en cas de refus, ou de silence de la commune, se substituer à la commune et rétablir le droit de préemption d'autorité. Un décret en Conseil d'Etat est alors nécessaire. De plus, la condition mise à l'intervention du représentant de l'Etat est extrêmement souple puisqu'il lui suffit d'avoir «pris en considération un projet d'opération d'aménagement ou de travaux publics» (art. L. 211-3 du Code de l'urbanisme) ;

- plan d'aménagement de zone : une disposition parallèle à celle adoptée pour les P.O.S. dans la loi du 7 janvier 1983 (art. 53) permet au représentant de l'Etat de modifier, le cas échéant de manière autoritaire, le P.A.Z. d'une zone d'aménagement concerté, lorsque celui-ci s'oppose à des intérêts supra-communaux définis postérieurement à l'approbation du P.A.Z.

- Pouvoir d'arbitrage.

L'interdiction de toute tutelle entre collectivités locales, posée par la loi du 7 janvier 1983, constitue le biais qui permet à l'Etat de resurgir dans toutes les procédures décentralisées, dans la mesure où il est institué en arbitre dès que plusieurs collectivités sont concernées.

Cette intervention est parfois difficilement évitable et notamment en ce qui concerne :

- La création d'une Z.A.C. implantée sur le territoire de plusieurs communes lorsque la compétence ne peut pas être déléguée à un établissement public de coopération intercommunale. C'est alors le représentant de l'Etat dans le département qui prend l'arrêté de création : les communes sont consultées, mais leur accord n'est, semble-t-il, pas nécessaire.

- Les espaces naturels sensibles : pour la délimitation des zones de préemption, le département doit obtenir l'accord préalable des communes dotées d'un P.O.S. rendu public ou approuvé. Dans les autres communes, l'absence d'accord entraîne l'arbitrage du représentant de l'Etat dans le département.

c. Le projet de loi sur les transferts de compétence en matière d'éducation ou la décentralisation rééduquée.

D'une manière générale, le projet de loi a prévu, avec un luxe de détails, toutes les hypothèses de conflits susceptibles d'opposer soit les collectivités locales entre elles, soit la collectivité de rattachement de l'établissement à l'autorité académique. **Tout se passe comme si les conflits étaient suscités pour mieux les faire trancher par le représentant de l'Etat.**

En effet, le commissaire de la République intervient, en cas de désaccord entre les collectivités locales, dans de nombreuses situations et notamment :

- pour désigner la collectivité responsable et répartir les charges entre la région et le département lorsqu'un même établissement abrite un collège et un lycée ;

- pour mettre à la disposition de la collectivité nouvellement compétente les moyens matériels et les personnels ;

- pour déterminer le taux global de la participation communale et la répartition de cette contribution entre les communes en ce qui concerne les dépenses d'investissement et de fonctionnement des collèges et des lycées, existants ou futurs ;

- pour régler le budget de l'établissement au lieu et place de la collectivité de rattachement et de l'autorité académique ;

- pour répartir entre les départements l'enveloppe régionale de la dotation d'équipement des collectivités à défaut d'unanimité au sein de la conférence des présidents de conseils généraux ;

- pour préciser le montant de la participation des départements et des régions de résidence aux dépenses des collèges et des lycées à fréquentation interdépartementale ou interrégionale.

C. - LA DÉCENTRALISATION COMME PRÉTEXTE

Les nouvelles lois de « décentralisation » ne sont pas seulement l'occasion de s'affranchir des principes affichés en 1982, elles servent aussi, parfois, de prétexte pour modifier, profondément, des pans entiers de la législation.

Ainsi, l'intégration dans le projet de loi relatif aux transferts de compétences dans le domaine de l'éducation, de dispositions concernant l'enseignement privé tend à une intégration plus grande des établissements d'enseignement privé dans la logique du service public par l'abrogation des dispositions de la loi « Guerneur » du 25 novembre 1977.

De même, l'insertion dans le projet de loi relatif à l'aménagement de dispositions sur l'attribution de logement H.L.M. visant à renforcer le contrôle de l'Etat sur les conditions d'attribution de logement est-elle en contradiction avec l'esprit de la décentralisation, alors même qu'un volet « logement », à peine esquissé il est vrai, figurait dans la loi du 7 janvier 1983.

En effet, c'est désormais le représentant de l'Etat dans le département qui établit lui-même le règlement après consultation du conseil départemental de l'habitat. D'autre part, en cas d'inobservance de ces règles par un organisme, un délégué spécial du représentant de l'Etat peut se substituer à l'organisme pour une durée maximale d'un an, afin de prononcer les attributions de logements.

II. - LES STRUCTURES : LES QUESTIONS EN SUSPENS

La réapparition du représentant de l'Etat sous forme d'arbitre, voire de frein, risque d'être d'autant plus importante que la législation est devenue plus complexe et que se sont multipliées les instances consultatives. Celles-ci se superposent aux assemblées élues sous les prétextes les plus divers. Elles risquent ainsi de provoquer une dilution des responsabilités nuisible à l'efficacité.

Le texte sur la montagne, qui multiplie les dispositions de détail et crée de nouvelles instances, en est l'un des exemples les plus récents.

Cette prolifération d'instances a tendance à faire oublier les vrais problèmes de structure qui, eux, demeurent en suspens : les hésitations concernant le rôle de la région, hésitations qui risquent de laisser se créer un état de fait, la question des services et des personnels qui constitue, avec les finances, l'une des pierres angulaires de la réussite ou de l'échec des transferts de compétences. C'est grâce à eux et à leur répartition convenable entre l'Etat et les collectivités territoriales que **l'accroissement des responsabilités pourra s'accompagner de l'indispensable accroissement parallèle de l'autonomie locale.**

A. - UNE OUBLIÉE QUI S'IMPOSE : LA RÉGION

Parmi les facteurs d'alourdissement et de complexification de l'édifice institutionnel, l'évolution du rôle des régions occupe une place significative.

Le dispositif mis en place par la loi du 5 juillet 1972 procédait d'une démarche prudente : la région constituait un organe de coordination interdépartemental et non un nouvel échelon administratif.

La loi du 2 mars 1982 a, en faisant sauter les verrous institués par la loi du 5 juillet 1972, fait entrer les régions dans

une phase transitoire. Or, il apparaît clairement que sans attendre l'instauration en collectivité territoriale de plein exercice, qui résultera d'une élection au suffrage universel des conseillers régionaux, reportée dans un avenir toujours plus lointain, les régions se transforment rapidement en véritables administrations de gestion. Ainsi se crée, *de facto*, un **échelon administratif supplémentaire** dans un pays où ceux-ci sont particulièrement nombreux, puisque se superposent déjà communes, syndicats de communes ou districts ou communautés urbaines, départements.

De plus, au-delà de ce phénomène de croissance accélérée, la région apparaît, par le biais de la planification ou de politiques ministérielles « régionales », comme le point de pénétration privilégié de la politique gouvernementale.

1. La création progressive d'un échelon administratif supplémentaire.

L'évolution des budgets régionaux donne la mesure de cette transformation accélérée de la région en administration de gestion.

a) C'est moins la progression des dépenses totales qui est significative dans la mesure où elle s'inscrit dans une évolution à long terme et est justifiée, depuis 1983, par le transfert de nouvelles compétences que la **croissance exponentielle des dépenses de fonctionnement** par rapport aux dépenses d'investissement.

Alors qu'en 1974, les dépenses de fonctionnement ne représentaient que 4 % des recettes totales des régions (hors Ile-de-France), ce taux a évolué comme suit depuis 1981 :

- 1981	9,9 %
- 1982	11 %
- 1983	17,3 %
- 1984	34,7 %

Il faut noter que dans cette évolution, les régions de province ont rattrapé et dépassé la région Ile-de-France dont le poids tend à diminuer proportionnellement. Ainsi, les dépenses de fonctionnement de la région Ile-de-France représentaient 13 % de ses dépenses totales en 1981 et 26 % en 1984.

Toutefois, la situation est très variable suivant les régions tant en ce qui concerne l'importance du budget (l'écart va de 1 à 20), le taux d'augmentation (de 21 % à 103 %) et la part des dépenses de fonctionnement (de 4 % à 46,5 % des dépenses totales).

h) Si une part de la croissance des dépenses de fonctionnement résulte de la forte progression des intérêts de la dette, et traduit donc l'effort d'équipement des régions, elle est aussi la conséquence de la forte progression des frais de personnel.

En effet, la loi du 2 mars 1982 a fait sauter le verrou institué par la loi du 5 juillet 1972, qui avait interdit la création de services régionaux. En moins de deux ans, près de 2.000 agents ont été recrutés, en majorité contractuels, alors que les agents de l'Etat mis à disposition des régions ne constituent guère plus d'un sixième des effectifs employés.

Une telle évolution ne saurait toutefois être mise au compte d'une quelconque « volonté de puissance » des exécutifs régionaux. Elle était en effet inévitable à partir du moment où étaient confiées aux régions des responsabilités de gestionnaires qui les écartaient de leur vocation initiale d'organes de réflexion, de programmation et de planification. Le transfert aux régions des compétences en matière de formation professionnelle et d'apprentissage et plus encore en matière d'enseignement (financement des lycées) ne peut qu'accroître cette dérive.

***c)* L'ambiguïté du rôle de l'établissement public régional se renforce.**

Les régions peuvent d'ores et déjà apparaître comme promues *de facto* au rang de collectivités territoriales alors qu'elles n'en ont ni la qualité juridique, ni surtout la légitimité démocratique. Or, à l'exception de la région de Corse, l'élection des conseils régionaux au suffrage universel a été renvoyée à une date non précisée et l'unique exemple à ce jour de région fonctionnant comme collectivité territoriale de plein exercice présage mal de l'avenir de cette institution.

2. La région : point de pénétration privilégié de la politique gouvernementale.

Le soutien apporté par l'Etat au développement de l'échelon régional n'est pas innocent. La région a, en effet, été choisie comme relais essentiel pour la mise en œuvre de la politique de l'Etat. La régionalisation de la planification apparaît ainsi comme le moyen pour le Gouvernement de maîtriser et d'orienter les actions des collectivités décentralisées. Certes, il ne s'agit pas d'une politique imposée autoritairement, mais son caractère contractuel apparaît bien illusoire.

a) Le procédé contractuel entre collectivités publiques : une fausse bonne solution.

Le processus de décentralisation a été présenté comme l'une des réponses à la rigidité du système institutionnel et administratif français. Telle est la raison pour laquelle l'idée même de décentralisation a rencontré un large consensus. Beaucoup y ont vu la fin du système hiérarchisé qui caractérisait notre organisation territoriale. C'est bien ainsi d'ailleurs que le Gouvernement, animé par le souci de faire des collectivités territoriales et de l'Etat de véritables partenaires, a présenté, au moins au début, le processus de décentralisation qu'il engageait. C'est ainsi que les élus et les citoyens l'ont compris, eux qui souffraient du caractère unilatéral des décisions administratives. Notre droit public est, en effet, très largement un droit qui tend au respect des prérogatives de la puissance publique.

Le procédé contractuel (« les conventions ») est apparu dès lors comme le symbole juridique de ce que devaient être les nouvelles relations entre l'Etat et les autres collectivités territoriales. Ceci explique que les références à la « convention » soient devenues quasi systématiques dans les différents textes qui ont conduit progressivement à la mise en œuvre du processus de décentralisation. La convention est très vite apparue comme la solution universelle et le remède à tous les maux. La vérité oblige à dire aussi qu'elle pouvait apparaître comme une solution commode qui évitait au législateur de trancher certains problèmes difficiles.

En fait, chacun a, tout simplement, oublié que la notion de contrat en droit public est forcément inégalitaire car elle ne s'analyse nullement comme un concours de volontés. Son non-respect n'est d'ailleurs pas encore sanctionné par les tribunaux administratifs (1). Cette singularité du contrat est particulièrement vraie pour l'Etat qui ne peut valablement s'engager au-delà de l'année budgétaire et peut toujours reprendre ce qu'il a promis. L'exemple des contrats de plan Etat-Région en a fourni un éclatant et douloureux exemple avec l'affaire dite du « synchrotron » promis à l'Alsace et finalement destiné à la région Rhône-Aipes. En droit public, à la différence du droit privé, la notion de « bonne foi » n'existe pas. Cette **fragilité juridique** ne doit pas être une raison de ne pas développer de conventions mais il convient

(1) Le Conseil d'Etat, à plusieurs reprises, a écarté la qualification de contrat à des documents pourtant ainsi désignés (2 mars 1973 - Syndicat national du commerce en gros des équipements à propos d'une convention relative aux prix par exemple).

que les élus prennent conscience de cet état de choses afin de s'épargner des désillusions pour l'avenir. Peut-être auraient-ils intérêt, le cas échéant, à prévoir par exemple, sinon des mesures de rétorsion possibles, au moins des clauses résolutoires analogues à celles qui existent dans les contrats de droit privé.

Un autre inconvénient du contrat – et, là encore, les contrats de plan en ont fourni un excellent exemple – est qu'il peut être un moyen pour l'Etat d'imposer aux collectivités des engagements par d'autres moyens que la réglementation ou la subvention. Cette constatation ressort notamment du rapport fait par notre collègue Jacques Mossion, au nom de la délégation du Sénat pour la planification.

C'est à ce niveau que l'on pourra véritablement déterminer ce qui l'emporte dans les préoccupations gouvernementales et administratives, de la décentralisation ou de la planification.

b) Les contrats de plan Etat-Régions, engagements financiers de la région sur les objectifs de l'Etat.

Alors que la procédure de contrats de plan Etat-Région a été généralisée, puisque seul en France métropolitaine le contrat de la région de Corse n'a pu être signé, il apparaît nécessaire de s'interroger sur le sens de ce dispositif au regard du processus de décentralisation.

Le rapport annexé à la seconde loi de plan (24 décembre 1983) précise que le contrat de plan comportera des « engagements réciproques correspondant à deux types d'actions :

« 1. Actions qui présentent un intérêt particulier pour les régions, par lesquelles les parties s'associent à l'exécution du plan national dans le cadre de ses programmes prioritaires d'exécution ;

« 2. Actions d'intérêt spécifiquement régional, contribuant à la réalisation d'objectifs compatibles avec ceux du plan national. »

Or, M. Jacques Mossion souligne, à juste titre, dans son rapport d'information au nom de la délégation du Sénat pour la planification que :

« L'objet de ce type de contrat risque principalement d'engager la région, et notamment ses moyens, sur les objectifs de l'Etat. Typique à cet égard est la remarque de la région Rhône-Alpes qui « a eu souvent le sentiment qu'on lui demandait de gager sur ses propres fonds des éléments d'une politique nationale sur laquelle elle n'avait guère de prise ». La région Haute-Normandie indique de son côté : « Nous nous sommes accordés avec l'Etat sur les grandes priorités du IX^e Plan. Pour les projets d'intérêt plus spécifiquement régional, l'Etat n'a retenu aucun engagement politique ni financier. »

Ce rapport aboutit à un constat sévère de la mise en œuvre des contrats de plan Etat-Région :

- le contrat n'apporte le plus souvent aucun engagement financier nouveau de la part de l'Etat ou masque même un certain désengagement ; à quoi il convient d'ajouter le fait que certains engagements pris par l'Etat sont rompus unilatéralement par lui, sans que la procédure de révision prévue par les contrats soit respectée ;

- l'économie régionale est insuffisamment prise en compte ;

- c'est un dispositif lourd et bureaucratique dont l'élaboration est en réalité très centralisée.

D'autre part, alors que les contrats signés représentent environ 60 milliards de francs d'engagement sur cinq ans dont 35 de la part de l'Etat et 27 de celle des régions, il apparaît nécessaire de ne pas être abusé par cette apparente parité. En effet, la charge des contrats de plan représente pour les régions la mobilisation d'une part importante de leur budget. Cette part varie entre 30 % et 65 % environ de leurs dépenses d'investissement. En Picardie, 80 % des moyens de la région sont bloqués dans le contrat de plan. Le rapport de M. Jacques Mossion met l'accent sur le risque, pour la région, de perdre, par une participation excessive, son autonomie et les moyens de développer ses objectifs propres.

Ainsi, la planification peut-elle apparaître comme le moyen d'encadrer et de limiter la liberté d'action des collectivités locales. Point d'articulation privilégié entre planification et décentralisation, la région n'a guère d'autre choix que de mettre l'accent sur le premier point qui correspond effectivement à sa vocation initiale. Mais, ce faisant, elle entre et elle entraîne les autres collectivités locales (par le biais des contrats particuliers), dans un réseau d'obligations contractuelles.

c) La régionalisation des politiques de l'Etat : une savante ambiguïté.

Les dispositions de la loi du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France constituent un bon exemple du caractère faussement décentralisateur de certaines politiques de régionalisation. Les politiques ministérielles « régionalisées » se limitent en effet à transférer aux collectivités locales le droit de financer : la décentralisation s'arrête là.

L'article 11 de cette loi dispose en effet que « la région est associée à l'élaboration de la politique nationale de la recherche et

de la technologie» et qu'«elle participe à sa mise en œuvre». Malgré l'intitulé de la section contenant cet article (« Les politiques régionales»), il ne s'agit donc pas – et c'est peut-être heureux – de susciter le lancement d'autant de politiques de la recherche qu'il y a de régions, mais de donner une « dimension régionale » à l'effort national de recherche.

Si l'« association » des régions à l'élaboration de la politique nationale » reste extrêmement vague – elles doivent définir des « pôles technologiques régionaux » et déterminer des « programmes pluriannuels d'intérêt régional » – les modalités de leur participation financière sont, en revanche, beaucoup plus claires.

Lors de la discussion de la loi d'orientation et de programmation, notre collègue Jean-Marie Rausch, rapporteur, avait remarqué que les dispositions relatives au rôle des régions semblaient avant tout destinées à obtenir des régions une contribution financière accrue. Deux ans après, l'on ne peut que constater à la fois que la remarque était juste, et que le Gouvernement a largement atteint ses objectifs. En effet, le financement consacré à la recherche et au développement technologique par l'ensemble des régions (régions d'outre-mer exclues) s'est élevé à 375,5 millions de francs en 1984, ce qui correspond à une augmentation de 52 % par rapport à 1983 et de 150 % par rapport à 1981. Les dépenses de recherche-développement représentent aujourd'hui en moyenne 3 % des budgets régionaux ; la moitié environ de ces dépenses a été consentie dans le cadre des contrats de plan Etat-Régions.

Cette forme de régionalisation sans décentralisation réelle semble devoir faire école : elle constitue en effet pour des ministères jaloux de leurs prérogatives un moyen commode de se mettre à l'heure de la décentralisation sans pour autant concéder une parcelle de leur pouvoir. C'est notamment le principe qui anime, semble-t-il, la restructuration des services extérieurs présentée cet automne par le ministère de l'Agriculture (1).

Si l'idée d'une déconcentration d'une partie des services de l'Etat au niveau régional n'est pas forcément contradictoire avec la démarche décentralisatrice, en particulier dans la perspective d'un retrait de l'échelon départemental, la confusion qui s'instaure aujourd'hui en ce qui concerne la région est au contraire fort dangereuse : il apparaît nécessaire de définir clairement son rôle et son statut : autorité décentralisée ou autorité déconcentrée ?

Une partie de la réponse dépendra de la manière dont sera résolue la question du partage des services.

(1) Voir ci-après pp 118 et suivantes.

B. - LE LANCINANT PROBLÈME DE LA RÉPARTITION DES SERVICES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Afin qu'elle ne demeure pas lettre morte, la « nouvelle donne » entre l'Etat et les collectivités locales doit s'accompagner d'une répartition des services. Deux facteurs rendent indispensable un tel partage : le transfert de l'exécutif opéré par la loi du 2 mars 1982 et la répartition des compétences induite par les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983.

En l'état actuel du droit, deux régimes juridiques s'appliquent aux services : la mise à disposition et le transfert.

Le Sénat, à l'initiative de M. Michel Giraud puis de M. Paul Girod, respectivement rapporteurs de la loi du 2 mars 1982 et de la loi du 7 janvier 1983, avait inversé les projets initiaux du Gouvernement en consacrant le transfert des services comme le mode principal et normal de répartition. Un an avant l'achèvement de la réorganisation des services, préalable à leur transfert, il a paru indispensable à la mission d'information de dresser un bilan des mises à disposition et de faire le point sur la réorganisation des services extérieurs en vue de leur transfert. Pour ce faire, un questionnaire a été adressé à tous les présidents de conseils généraux.

En définitive, deux observations peuvent être formulées :

- le système de la mise à disposition est inadapté ;
- le transfert des services suscite de fortes réticences.

1. L'inadaptation de la mise à disposition ou les services serviteurs de deux maîtres.

Un bilan des mises à disposition des exécutifs territoriaux confirme les critiques formulées par le Sénat à l'encontre de la mise à disposition. En effet, deux traits caractérisent ce mécanisme :

- l'imbrication des responsabilités ;
- la confusion des statuts.

a) L'imbrication des responsabilités.

Aux termes des articles 27 (départements) et 74 (régions) de la loi du 2 mars 1982, les personnels mis à disposition restent sous l'autorité hiérarchique du commissaire de la République. Toutefois, les exécutifs départementaux et régionaux disposent, en tant que de besoin, de ces personnels et leur adressent toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'ils leur confient.

Cette situation ambiguë a pu se traduire par une dilution des responsabilités entre le représentant de l'Etat, investi d'un pouvoir de direction des services, et les exécutifs territoriaux, titulaires du pouvoir de donner des instructions.

Le Gouvernement est d'ailleurs intervenu pour confirmer et renforcer le pouvoir hiérarchique du représentant de l'Etat sur les services extérieurs. Au nom de l'unité d'action de l'Etat, de la rigueur budgétaire et de la modération des dépenses publiques, la circulaire du 26 avril 1983 interdit aux chefs des services extérieurs de l'Etat d'entretenir des relations directes, pouvant se conclure par des négociations budgétaires, avec les exécutifs départementaux ou régionaux. En vertu de son pouvoir hiérarchique, le commissaire de la République doit être tenu informé des missions exécutées par les personnels mis à disposition, pour le compte du département ou de la région.

Ces instructions ont pu, dans certains cas, être interprétées comme une habilitation à l'exercice d'un contrôle tatillon de l'activité des services mis à disposition et cela au détriment de l'autonomie des exécutifs territoriaux.

Par ailleurs, la mise à disposition accentue la confusion des statuts qui régissent les personnels.

b) La multiplicité des statuts, source de confusion.

Si la diversité des statuts du personnel employé par les administrations au niveau départemental ou régional constitue un legs du passé, antérieur à la décentralisation, la situation a été singulièrement aggravée par le transfert de l'exécutif aux présidents des conseils généraux et régionaux. Avec la mise en œuvre des transferts de compétence, la confusion risque de s'accroître d'autant que la clarification que sont censées apporter les dispositions de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale n'aura d'effets que progressivement.

Les services de l'Etat avaient, depuis longtemps, des effectifs composés à la fois de personnels rémunérés sur les budgets départementaux et d'agents pris en charge par l'Etat. Cette situation ancienne était parfaitement justifiée par le fait que ces services réalisaient de nombreuses tâches au profit des départements ou des communes.

Si la loi du 2 mars 1982 a ébauché une clarification entre les services du département ou de la région et les services de l'Etat, elle n'a pas pour autant simplifié les problèmes de statut du personnel.

En effet, le **partage des personnels** entre les exécutifs départementaux et régionaux, d'une part, et les services préfectoraux, d'autre part, s'est effectué **non pas en fonction du statut des personnels mais en fonction des services mis à disposition.**

Le tableau, ci-après, indique, par catégorie, l'effectif des personnels du cadre national des préfectures mis à la disposition des exécutifs départementaux ou régionaux :

- Catégorie A	627
- Catégorie B	566
- Catégorie C	1.049
- Catégorie D	130
Total (sur un effectif budgétaire total de 18.246 agents)	2.372

En revanche, le nombre d'agents départementaux mis à la disposition des représentants de l'Etat, ressort à :

- Catégorie A	179
- Catégorie B	608
- Catégorie C	6.112
- Catégorie D	5.333
Soit un total (sur environ 100.000 agents) de	12.232

Aux quelque 12.000 agents départementaux mis à disposition, il convient d'ajouter les agents employés dans les services extérieurs de l'Etat. Malgré l'absence de statistiques exhaustives, il apparaît, au vu des réponses au questionnaire adressé par la mission d'information aux conseils généraux, que **seule une faible part des agents départementaux est placée sous l'autorité des présidents de conseils généraux.**

Pour les régions, la situation semble relativement moins complexe en raison, d'une part, du faible nombre d'agents

concernés, et, d'autre part, de l'importance minime des mises à disposition et du détachement.

Pour n'en retenir qu'un exemple, les services de la délégation régionale à la formation professionnelle n'ont pas été mis à la disposition des présidents de conseils régionaux.

En conséquence, les régions sont contraintes de recruter un personnel nouveau, si elles veulent réellement assumer leurs responsabilités. De surcroît, il semble difficile aux présidents de conseil régional, ainsi que l'a souligné M. Pourchon devant la mission, d'obtenir le détachement de fonctionnaires compétents en la matière. Votre Rapporteur rappelle que la création de services propres, si coûteuse soit-elle, ne fait l'objet d'aucune compensation financière de la part de l'Etat, alors qu'il s'agit d'une dépense induite par le transfert de compétences. **Il considère ce phénomène comme d'autant plus inacceptable que l'Etat ne transfère aucun service à la région en matière de formation professionnelle.**

Pour conclure ces développements consacrés à la mise à disposition, il convient de souligner, qu'au-delà de la confusion statutaire à laquelle le droit d'option ouvert aux fonctionnaires par la loi du 26 janvier 1984 devrait progressivement mettre un terme, le problème essentiel demeure d'ordre financier. En effet, l'Etat n'a pas toujours remplacé les personnels mis à disposition qui étaient atteints par la limite d'âge. Ce non-respect par l'Etat de ses engagements a conduit les départements à recruter des agents et à augmenter d'autant le poids, pourtant sans cesse croissant, des frais de personnel dans leur budget de fonctionnement

Par ailleurs, la mission tient à insister sur la nécessité d'une prise en charge par l'Etat des frais de fonctionnement des préfectures. En l'occurrence, votre Rapporteur ne peut que prendre acte des déclarations de M. le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation selon lesquelles la prise en charge par l'Etat de ces frais serait compensée par un prélèvement sur les concours versés aux collectivités locales. Tout en déplorant cette compensation, la mission a considéré que ce prélèvement, imposé par le Gouvernement, devrait, en toute logique, s'effectuer sur la dotation globale de fonctionnement et non sur la dotation générale de décentralisation.

De plus, votre Rapporteur s'est ému des risques de doubles emplois inhérents au système de la mise à disposition.

Enfin, la mission a constaté le peu d'intérêt suscité par les formules d'agences intercommunales ou départementales qui auraient pu constituer un facteur de rationalisation. Quoi qu'il en soit, la mise à disposition doit impérativement céder le pas au

transfert des services afin d'aboutir à un partage clair, logique et cohérent des moyens humains, même si la préparation de ce transfert appelle des expérimentations préalables dans quelques départements volontaires et significatifs.

2. Le transfert des services : une solution souhaitable qui suscite des réticences.

Conformément aux articles 7 et 8 (troisième alinéa) de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, tout transfert de compétences de l'Etat au profit des départements et des régions s'accompagne d'un transfert des services correspondants, sans toutefois entraîner le transfert des services ou des parties de services nécessaires à l'exercice des compétences relevant des communes.

Cette consécration du principe du transfert des services, comme mode principal de la répartition des moyens humains entre l'Etat et les collectivités locales, répondait à l'attente du Sénat. Cependant, si le principe du transfert des services extérieurs de l'Etat connaît une consécration, sa mise en application est différée. En effet, le transfert est subordonné à une réorganisation des services concernés. Cette réorganisation devrait intervenir dans un délai de deux ans à compter de la publication de la loi du 25 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, soit au plus tard le 26 janvier 1986. Par ailleurs, l'article 9 de la loi du 7 janvier 1983 a prorogé les conventions conclues en application des articles 26 et 73 de la loi du 2 mars 1982 jusqu'au 8 janvier 1986.

Mais d'ores et déjà, le problème du transfert des services extérieurs de l'Etat ou des parties de services extérieurs chargés à **titre principal** de la mise en œuvre d'une compétence attribuée au département ou à la région, en vertu des lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983, se pose avec acuité : **les exécutifs territoriaux souhaitent, dès maintenant, préparer ce transfert.** M. le Président de la République, lui-même, dans son allocution prononcée devant le conseil général de Savoie, à Chambéry, le 6 septembre 1984, a indiqué que la mise à disposition des services de l'Etat aux présidents de conseils généraux touchait à sa fin. Il ajoutait : « Les services seront très bientôt répartis entre l'Etat, les départements et les régions de manière à ce que désormais chacun, Etat ou collectivité, dispose des moyens qui lui soient propres. »

Cette phrase souligne, si besoin en était, **l'urgente nécessité d'un partage des services afin d'opérer la clarification, la simplification et la cohérence appelées de leurs vœux non seulement par**

les élus locaux, mais également par les usagers des services publics.

Or, force est de constater qu'une année avant l'échéance du 26 janvier 1986, les ministères concernés manifestent des attitudes différentes face au problème du transfert des services. Trois exemples permettent d'illustrer cette assertion.

a) Les Directions départementales de l'action sanitaire et sociale ou le partage accepté.

Le décret n.º 84-931 du 19 octobre 1984 a fixé la date et les modalités de transfert aux départements des services de l'Etat chargés de la mise en œuvre des compétences transférées en matière d'action sociale et de santé.

Aux termes de l'article premier de ce décret, « sont transférés au département, pour assister le président du conseil général dans la préparation et l'exécution des délibérations du conseil général ainsi que dans l'exercice des pouvoirs et responsabilités qu'il détient en sa qualité d'exécutif du département, les services ou parties de services de la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales » concernés par les compétences dévolues aux départements par la loi du 22 juillet 1983.

Les services qui doivent faire l'objet d'un transfert sont les suivants :

- le service de l'aide sociale, à l'exception des parties du service chargées de l'instruction des dossiers relatifs aux prestations mises à la charge de l'Etat énumérées à l'article 35 de la loi du 22 juillet 1983 ;

- le service d'action sociale prévu à l'article 28 de la loi du 30 juin 1975, à l'exception de la partie du service correspondant aux compétences de l'Etat ;

- le service de l'aide sociale à l'enfance, à l'exception de ce qui concerne l'application de l'article 54-IX de la loi du 22 juillet 1983 ;

- le service de protection maternelle et infantile tel qu'il est défini par les articles 37 (3º) et 39 de la loi du 22 juillet 1983 ;

- les services chargés de la lutte contre les fléaux sociaux et le service chargé des vaccinations tels qu'ils sont définis par les articles 37 (4º, 5º, 6º), 38 et 40 de la loi du 22 juillet 1983, à l'exception des parties de ces services chargées de la protection de la santé mentale et de la prévention de l'alcoolisme et des toxicomanies visées par les titres IV, V et VI du Livre III du Code de la santé publique ;

- la partie du service de contrôle des établissements et services sociaux et médico-sociaux relevant pour leur création, leur extension, leur habilitation et leur tarification de la compétence du président du conseil général dans les conditions prévues aux articles 43 à 46 de la loi du 22 juillet 1983 ;

- la partie des services généraux affectée à la prévision et à la gestion des crédits d'action sociale et de santé du budget départemental, à la gestion des personnels, des locaux et du matériel affectés aux services ou parties de services ci-dessus.

Le transfert des services ou parties de services prendra effet à partir du 1^{er} janvier 1985.

S'agissant des modalités juridiques du transfert, **l'intervention d'une convention**, conclue entre le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général après consultation des organismes paritaires compétents et approuvée par arrêté conjoint du ministre de l'Intérieur et du ministre des Affaires sociales, est requise.

A défaut de convention approuvée dans un délai de trois mois à compter du 1^{er} janvier 1985, la liste des services transférés et les modalités du transfert peuvent être fixées par arrêté conjoint du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation et du ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale.

En ce qui concerne les modalités financières, le fonctionnement des services demeure régi par l'article 30 de la loi du 2 mars 1982. A cet égard, il convient de rappeler que cette disposition précise que, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi relative à la répartition des ressources entre l'Etat et les collectivités locales, les prestations de toute nature fournies par l'Etat pour le fonctionnement des services transférés à la collectivité départementale, restent à la charge de l'Etat.

Dans les mêmes conditions, demeurent à la charge des départements les prestations de toute nature, y compris celles relatives à l'entretien et l'acquisition des matériels, qu'ils fournissent actuellement pour le fonctionnement de l'administration préfectorale et des services extérieurs de l'Etat ainsi qu'à leurs agents.

Par ailleurs, dans l'attente de la loi susvisée, la prise en charge des frais de personnel départemental et des frais communs d'aide sociale est assurée dans les conditions définies par les articles 26 et 27 de la loi du 29 décembre 1983.

Cette référence signifie, tout d'abord, que la rémunération des personnels départementaux, affectés dans des services sociaux dont l'activité relève de la compétence de l'Etat, continue d'être imputée sur les budgets départementaux, sous réserve d'une compensation par l'Etat de ces frais de personnels. Par ailleurs,

les frais communs d'aide sociale sont couverts par le budget du département. Toutefois, ces dépenses donnent lieu au versement par l'Etat d'une dotation forfaitaire pour frais communs. En l'occurrence, il convient de souligner que le décret du 19 octobre 1984 semble pérenniser des mécanismes d'imputation budgétaire pourtant limités, par la loi du 29 décembre 1983, à la période transitoire de la réorganisation des services préalable à leur transfert.

b) Les services de l'agriculture ou une répartition esquivée.

Annoncée le 30 octobre 1984, lors d'une conférence de presse de M. Michel Rocard, ministre de l'Agriculture, la réorganisation des services extérieurs de ce ministère ne semble pas s'inscrire dans une optique décentralisatrice de répartition des services entre l'Etat et les collectivités locales.

Cette réforme des services extérieurs, destinée, selon les termes employés par le Ministre, à consacrer « un grand service public de l'agriculture, de la forêt et du monde rural », concerne tant l'échelon départemental que le niveau régional.

S'agissant de l'échelon départemental, les Directions départementales de l'agriculture (D.D.A.) doivent regrouper des services afin d'assurer « une fonction de synthèse permettant d'appréhender globalement les aspects complémentaires des problèmes agricoles, forestiers et ruraux ».

Ce regroupement des services, traditionnellement qualifiés de « rattachés », concerne l'inspection du travail agricole, les services de protection sociale agricole et les services vétérinaires.

Au niveau régional, le ministre de l'Agriculture se propose de créer des Directions régionales de l'agriculture et de la forêt (D.R.A.F.). Destinée à clarifier les rapports entre les services extérieurs du ministère de l'Agriculture et l'Office national de la forêt (O.N.F.), cette création d'un échelon régional est censée développer une approche économique de l'agriculture en privilégiant notamment la « filière bois ».

Par ailleurs, cette réorganisation des services extérieurs du ministère de l'Agriculture devrait permettre de battre en brèche le quasi monopole de certains corps de fonctionnaires. Selon les propos de M. Michel Rocard, le ministère de l'Agriculture « ressemble un peu trop à l'addition de féodalités taillées au fil des ans ». En l'occurrence, la réforme est destinée à introduire une égalité réelle entre les ingénieurs du génie rural et des eaux et forêts (I.G.R.E.F.), les ingénieurs agronomes, les administrateurs civils, les vétérinaires et les inspecteurs de travail et de la protection sociale agricoles pour l'accès aux responsabilités.

Pourtant, l'esprit de corps, dont peuvent faire preuve ces catégories de fonctionnaires, semble avoir détourné la réforme envisagée de son véritable enjeu : la décentralisation et le partage des services. **Tout se passe comme si la réorganisation des services extérieurs du ministère de l'Agriculture faisait abstraction des compétences dévolues aux départements en matière d'équipement rural.** A cet égard, il n'est pas inutile de rappeler qu'aux termes de la loi du 7 janvier 1983, le département, qui établit un programme d'aide à l'équipement rural, est chargé des opérations de remembrement et de réorganisation foncière.

Pourtant, le partage des services chargés de ces actions n'a même pas été évoqué par M. le ministre de l'Agriculture lors de la présentation de la réforme des services extérieurs.

Bien plus, la création d'un échelon régional apparaît comme une mesure préventive destinée à éviter une répartition des services entre l'Etat et le département. A cet égard, la mise en garde adressée par le Ministre aux fonctionnaires de son ministère est révélatrice de cette volonté de passer sous silence les indispensables conséquences de la décentralisation sur la répartition des services. **En effet, la réorganisation est conçue comme un moyen de concurrencer les « services que les assemblées territoriales ne manqueront pas de mettre en place » (1).**

c) Les Directions départementales de l'équipement ou une partition différenciée.

Une troisième illustration de la variété des réponses des ministères concernés à la question de la partition des services entre l'Etat et les collectivités locales est constituée par le ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports.

En l'occurrence, l'enjeu revêt une importance certaine puisqu'il s'agit du partage des Directions départementales de l'équipement (D.D.E.).

En l'espèce, la position du Gouvernement ne semble pas fixée. Divers facteurs expliquent cette indécision et notamment la diversité des D.D.E. qui apparaît tant au niveau des effectifs, oscillant entre 500 et 1.500 personnes, qu'au plan des missions assumées par ces directions qui varient selon leur implantation géographique (zones de montagne, etc.). En l'absence d'organigramme unique, il semble difficile de plaquer sur toutes les D.D.E. un modèle uniforme de partition des services.

Pour étudier concrètement les problèmes posés, le ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports et le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation ont constitué une **mission**

(1) Les décrets relatifs à l'organisation des services extérieurs du ministère de l'Agriculture ont été publiés au *Journal officiel* du 29 décembre 1984.

interministérielle qui s'est rendue dans un certain nombre de départements représentatifs de la diversité des contextes locaux (départements ruraux, urbains, maritimes, de montagne). A l'occasion de ses déplacements dans les départements, la mission a rencontré chaque fois les présidents de conseils généraux.

Lors de son audition par la mission d'information, M. Paul Quilès, ministre de l'Urbanisme, du Logement et des Transports, s'est prononcé sans équivoque pour la **constitution de services propres aux départements**. Selon le Ministre, ce transfert devrait être réalisé dans le respect de trois principes :

- **Premier principe** : il importe que les nouveaux exécutifs départementaux aient la pleine et entière maîtrise de leurs décisions dans tous leurs domaines de compétences (conception - définition - suivi financier - suivi de l'exécution). Ce principe doit se traduire par la constitution de services propres placés sous la seule autorité des élus.

- **Deuxième principe** : pour l'Etat, l'exercice de ses missions dans les domaines de compétences relevant du ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports, implique des services territoriaux propres, à technicité élevée (logement, grandes infrastructures, modernisation de l'appareil productif des bâtiments et travaux publics...).

- **Troisième principe** : l'attachement des Français à l'autonomie communale oblige l'Etat à maintenir des services techniques de proximité pour aider, en tant que de besoin, les communes qui le souhaitent à exercer leurs compétences en pleine responsabilité et en toute indépendance.

A partir de ces trois principes, il est clair que la délimitation exacte des services à constituer devra être précisée en fonction des caractéristiques des situations locales.

Ce partage est, en particulier, rendu plus difficile par la politique de déconcentration menée en faveur des subdivisions de l'équipement depuis plusieurs années. En effet, à cet échelon, le personnel qui exerce des attributions « pluridisciplinaires » est amené à assurer indifféremment des tâches qui relèvent de l'Etat, du département ou de la commune. Ces subdivisions exercent une mission d'assistance aux communes, puisque près de 90 % d'entre elles instruisent directement les demandes d'autorisations d'utilisation du sol. Ces services ne pouvant être transférés au département, celui-ci ne pourrait recevoir sous son autorité qu'une partie seulement du personnel nécessaire à l'ensemble des compétences départementales. Par ailleurs, la partition des D.D.E. se heurte au problème des « parcs » de matériel qui travaillent indifféremment pour l'Etat, les départements et les communes. Dans ces conditions, un partage des services pourrait se traduire par une désorga-

nisation. Comment imaginer par ailleurs que dans les petits départements puissent coexister deux services qui seraient l'un et l'autre squelettiques ?

Toutefois, les exécutifs départementaux sont, à juste titre, favorables à une répartition claire des services extérieurs de l'Etat.

Il est à craindre que la solution qui sera retenue par le Gouvernement ne réside dans une pérennisation des conventions de mise à disposition avec tous les inconvénients inhérents à cette formule. En outre, une partition incomplète des D.D.E. ne pourra se traduire que par un recrutement d'agents qui obérisera les finances départementales.

En conclusion de ces développements consacrés aux services, votre Rapporteur tient à souligner l'ampleur des interrogations que laisse subsister le problème de la partition des services extérieurs de l'Etat.

Tout d'abord, il importe que les partages de services s'effectuent en fonction des effectifs théoriques et non des seuls effectifs réels.

S'agissant des D.D.A.S.S., un certain nombre d'entre elles connaissent actuellement une situation de sous-effectifs. Dans les départements déficitaires, des corrections devraient être envisagées avant le partage des services.

Par ailleurs, la partition des services risque de se traduire par des dépenses immobilières. En effet, l'actuelle cohabitation dans un même bâtiment des services de l'Etat et des services départementaux ne permet pas toujours d'identifier le rôle de chacun des services et la nature de ses attributions : cette imbrication accroît la perplexité de l'usager.

De plus, votre Rapporteur tient à rappeler les entraves apportées au recrutement par les départements et les régions, des directeurs et des chefs de service des administrations civiles de l'Etat. En effet, en application de l'article 49 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale, ces fonctionnaires ne peuvent occuper un emploi au service des départements et des régions que sous la forme d'un détachement accordé discrétionnairement par l'Etat. Enfin, la prudence frileuse des services extérieurs et des ministères est apparue à la mission comme tout à fait contraire à l'esprit de la décentralisation. En revanche, la mission a relevé, avec intérêt, la suggestion émise par M. le sénateur Michel Crucis de regrouper les services de l'Etat au niveau régional et de transférer les services extérieurs de l'Etat au niveau départemental à la collectivité départementale. Si une telle solution, qui présente

l'avantage de la clarté, avait été évoquée aux débuts de la décentralisation, il semble évident qu'elle n'est plus, au niveau gouvernemental du moins, à l'ordre du jour. Mais la décentralisation est-elle toujours d'actualité pour le Gouvernement ?

III. - LA DÉCENTRALISATION VICTIME DE LA « MODERNISATION »

Présentée comme la « grande affaire du septennat », la décentralisation ne peut réussir qu'autant que les politiques menées au niveau national ne sont pas contradictoires avec elle : or, c'est justement là un point qui apparaît de façon de plus en plus manifeste.

Une prise de conscience tardive de la gravité des problèmes économiques auxquels faisait face notre pays a conduit le Gouvernement à changer considérablement l'ordre de ses priorités. L'importance primordiale accordée à partir de 1983 au redressement de l'industrie française, se traduit à la fois par une adaptation de la politique du crédit, par un retour accentué à une certaine forme d'interventionnisme centralisé et par des inflexions données à la planification. Les impératifs de la politique de gestion économique à court terme, avec notamment la fixation rigide des tarifs publics locaux, ont entraîné un assujettissement étroit des collectivités locales à la politique de l'Etat. Cet assujettissement contredit totalement la volonté décentralisatrice et tend à mettre les collectivités locales sous une tutelle économique aussi contraignante que la tutelle administrative, que la décentralisation est censée avoir abolie. C'est particulièrement grave dans la mesure où la décentralisation institutionnelle ne saurait suffire : elle doit être également économique et financière.

A. - LA PLANIFICATION « DÉCENTRALISÉE » : UNE DÉMARCHE CENTRALISATRICE

L'exposé des motifs du projet de la première loi de plan indiquait que : « la convergence de deux réformes, celle de la planification et celle de la décentralisation permet ainsi au Plan de prendre un nouveau départ ». D'un point de vue financier, et compte tenu des modifications intervenues depuis le vote de la loi du 2 mars 1982 et de celle du 7 janvier 1983, cette constatation ne pouvait apparaître que fondée.

Toutefois, si l'on considère les conséquences des priorités définies en ce qui concerne l'Etat, les entreprises et les institutions sociales, on peut estimer que, parmi les acteurs économiques qui auront à souffrir des tensions d'exécution prévisibles du Plan, les collectivités locales seront, avec les ménages, au premier rang.

L'amélioration du financement de la décentralisation constitue, certes, un des objectifs théoriques du IX^e Plan, et il est explicitement affirmé que « la décentralisation, aussi bien en matière institutionnelle qu'économique, ne pourra s'affirmer sans que soient fixées plus clairement les conditions de financement ». Mais les voies de cette amélioration ne sont pas à la hauteur des missions nouvelles confiées, dans le même temps, aux collectivités locales. Cette déficience se traduit, en outre, dans l'incertitude relative à la mise en œuvre des contrats de plan Etat-régions. Elle tient aussi à la place insuffisante donnée à la décentralisation dans le IX^e Plan.

Si le IX^e Plan a fait une place à la décentralisation puisqu'un programme prioritaire d'exécution lui est consacré, cette place est extrêmement réduite.

En effet, si on compare le montant de l'enveloppe du P.P.E. n° 9 intitulé « réussir la décentralisation » par rapport à l'enveloppe des autres P.P.E., on s'aperçoit que celle-ci n'arrive qu'en septième position parmi les douze P.P.E.

Au total, le P.P.E. n° 9 porte sur 3,08 milliards de francs pour 1984 et sur 18,68 milliards de francs 1984 pour la période du IX^e Plan, chiffres modestes si on les rapproche du montant des concours attribués par l'Etat aux collectivités locales en 1984, soit 128,24 milliards de francs, et du montant des dépenses concernées par les transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités locales, soit environ 27,8 milliards de francs en base 1983.

De plus, le P.P.E. n° 9 mobilise des moyens qui s'orientent plus vers une déconcentration d'accompagnement que vers la décentralisation.

Il est, à cet égard, révélateur que le sous-programme n° 3 (évolution des ressources des collectivités locales et de leurs relations financières avec l'Etat) ne fasse l'objet d'aucune inscription de crédits.

En réalité, si l'on considère le contenu des actions faisant l'objet d'un financement sur le budget de l'Etat dans le P.P.E. n° 9, on constate que la priorité est donnée aux actions de déconcentration, qu'il s'agisse de l'exercice de la solidarité nationale outre-mer, de l'équipement des préfectures et tribunaux administratifs ou du renforcement des effectifs des préfectures et sous-préfectures; la priorité est par ailleurs donnée à l'amélioration de l'outil statistique et d'information dont dispose l'Etat sur

les collectivités locales (sous-programme 1 et action 1 du sous-programme 6).

Les actions de décentralisation proprement dites ne font pas l'objet d'une estimation sur le plan budgétaire, l'essentiel du financement étant renvoyé à la procédure des contrats de plan Etat-régions.

Le sous-programme 2 du P.P.E. n° 9, qui traite de ce financement, est très clair à cet égard.

L'essentiel du financement transitera par quatre fonds :

- pour la métropole, le Fonds interministériel d'aménagement du territoire (F.I.A.T.) et le Fonds interministériel de développement et d'aménagement (F.I.D.A.R.) ;

- pour l'outre-mer, le Fonds d'investissement des départements d'outre-mer (F.I.D.O.M.) et le Fonds d'investissement pour le développement économique et social pour les territoires d'outre-mer (F.I.D.E.S.).

Or, la caractéristique de ces fonds est que leur gestion est interministérielle, c'est-à-dire que les décisions d'emploi sont prises au sein de comités interministériels (C.I.A.T., C.I.O.M.).

Si le financement interministériel présente l'avantage de la souplesse, il présente, en revanche, l'inconvénient d'être difficilement contrôlable. En effet, les engagements de crédits sont pris au cours de réunions semestrielles et le contrôle de la consommation de ces crédits est très malaisé. L'exécution du plan « Grand Sud-Ouest », dans le passé récent, est très révélatrice de cet inconvénient.

Certes, le rapport annexé au projet de loi précise que « les engagements pris par l'Etat à l'occasion des contrats de plan seront récapitulés dans un document qui sera communiqué au Parlement » et que « les crédits ainsi définis seront pris en considération dans la préparation de la loi de finances de l'année et seront identifiés sous forme d'une annexe à cette loi de finances ».

Mais il faut craindre que, dans le cadre de la discussion des lois de finances, le contrôle du Parlement sur l'exécution du Plan et le rythme de consommation des crédits affectés aux contrats de plan Etat-régions ne demeure aussi difficile que dans le passé.

En résumé, la réforme de la décentralisation et la méthode planificatrice évoluent dans une double contradiction :

- **Première contradiction** : aucun choix n'a été fait sur le niveau optimal d'administration. La décentralisation concerne essentiellement les départements puisque, sur les quelque 28 milliards de francs de charges transférées (base 1982), 19 environ le

sont aux départements. La planification, quant à elle, privilégie l'échelon régional et, d'autre part, multiplie les risques d'établissement de **tutelles** de l'Etat sur la région et de régions sur les autres collectivités locales, notamment à la faveur des contrats de plan ;

- **Deuxième contradiction** : alors que les collectivités locales vont avoir, pour la durée du IX^e Plan, à faire face aux compétences nouvelles que leur transfère l'Etat, notamment dans le domaine de l'action sociale et de l'interventionnisme économique, le redéploiement des ressources locales auquel on aurait pu s'attendre n'apparaît pas comme une des priorités du Plan, mais comme subordonné à d'autres priorités.

B. - LES COLLECTIVITÉS LOCALES : UN MARCHÉ CAPTIF POUR LES CHOIX POLITIQUES ET TECHNOLOGIQUES NATIONAUX

Les collectivités locales restent par ailleurs fortement sollicitées pour soutenir les choix techniques de l'Etat. L'approche adoptée en matière de réseaux câblés est, à cet égard, significative.

En effet, un double choix concernant la politique de vidéo-communication par câble a été fait au niveau national dès 1982. Le Gouvernement a décidé, d'une part, que les réseaux câblés seraient équipés en fibre optique et, d'autre part, que le ministère des P.T.T. aurait la responsabilité et le monopole des infrastructures et des installations (art. 8 de la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle).

Toutefois, cette politique déterminée au niveau national devra être engagée financièrement par les élus locaux : il est vrai que l'équipement en réseaux câblés se fera sur la base du volontariat, mais l'autonomie locale est enserrée dans des limites étroites puisque les collectivités désireuses de s'équiper ne peuvent ni faire un choix technique, ni mettre en concurrence différents maîtres d'œuvre.

Le pari fait en faveur d'une technologie d'avenir comme la fibre optique comporte des contreparties et des désavantages. Cette technologie est en effet, pour le moment, expérimentale et extrêmement coûteuse. Or, cette charge sera, pour l'essentiel, assumée par les collectivités locales, même s'il est prévu que le ministère des P.T.T. négociera les conditions de participation des collectivités sous formes d'avances remboursables, en contrepartie d'un intéressement aux revenus d'exploitation des réseaux et que

la Caisse des dépôts et la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (C.A.E.C.L.) offriront des prêts aux collectivités concernées.

Pour la satisfaction des besoins des collectivités locales, il ne fait guère de doute que le choix du câble coaxial aurait été une solution plus praticable et plus économique, d'autant que plusieurs entreprises privées auraient pu être mises en concurrence. **Il n'est pas normal, dans ces conditions, que les collectivités locales assument le surcoût financier d'un choix technologique imposé par l'Etat.** En particulier, les études de « faisabilité » d'un coût élevé, puisqu'elles devraient atteindre de 800.000 à 1 million de francs, devront être financées par les collectivités locales.

Cette subordination de l'esprit de décentralisation aux impératifs technologiques déterminés par l'Etat se traduit également dans la forme juridique de l'exploitation des réseaux définie dans la loi du 1^{er} août 1984. Les collectivités territoriales pourront constituer des sociétés d'économie mixte, dérogoires au statut général fixé par la loi du 7 juillet 1983 et dont l'objet sera limité au service de radiotélévision par câble. Cependant, l'activité de la société sera subordonnée à l'octroi d'une autorisation, et si le conseil d'administration est présidé par un élu, le représentant de l'Etat qui assistera à toutes les séances des organes délibérants (conseil d'administration, conseil de surveillance, directoire) disposera d'un droit de veto si les prescriptions des cahiers des charges ne sont pas respectées.

Il n'est guère étonnant, dans ces conditions, que les collectivités locales, qui ont pourtant souvent manifesté leur intérêt pour les réseaux de télévision locale, ne se soient pas massivement portées candidates à l'annonce du plan-câble. Selon les derniers renseignements disponibles, 30 communes ont manifesté leur intérêt pour ces réseaux, mais sur ce nombre, deux sont déjà équipées (Biarritz et Lille), trois disposent déjà d'une étude de « faisabilité » (Paris, Montpellier et Cergy-Pontoise) et dix ont déjà engagé cette étude. Pour quinze communes, le contrat d'étude de faisabilité est en cours de négociation.

Ainsi, alors qu'il eût été possible et souhaitable de profiter de l'élan de la décentralisation pour laisser les collectivités locales s'équiper dans le domaine audiovisuel, l'excessif dirigisme de l'Etat risque d'engendrer un sous-équipement qui est le résultat contraire de l'effet recherché.

C. - LES SERVICES PUBLICS LOCAUX SACRIFIÉS A LA LUTTE CONTRE L'INFLATION

Les nouvelles contraintes introduites par la politique budgétaire au travers de la réduction des concours de l'Etat aux collectivités locales ont été amplement exposées dans la première partie consacrée aux finances, tout comme les effets d'une politique restrictive du crédit.

Mais l'influence de la politique économique actuelle ne pèse pas seulement sur les ressources des budgets des collectivités locales, elle comporte des conséquences importantes pour les budgets des services publics locaux. Tel est le cas de la politique de contrôle des prix, mise en œuvre dans le cadre de la lutte contre l'inflation.

Les tarifs des services publics locaux sont soumis depuis près de trois ans à une politique rigoureuse d'encadrement des prix, justifiée par l'idée selon laquelle les communes, au même titre que les autres agents économiques, doivent participer à l'effort national de lutte contre l'inflation.

1. Un dispositif d'une extraordinaire complexité juridique.

Les services locaux entrent pour la plupart dans le champ d'application de l'ordonnance du 30 juin 1945, qui permet au Gouvernement (et par délégation aux préfets) d'arrêter les décisions relatives aux prix des produits et services (art. premier) en utilisant « tout moyen approprié » (art. 2). Des sanctions pénales sont prévues à l'article 38.

Sur la base de ces pertes qui ont subsisté au-delà de la loi du 2 mars 1982, les services publics locaux ont été soumis tour à tour à un blocage pur et simple en 1982 puis à un encadrement assez sévère par un système d'augmentation bisannuelle, mais limitée à un taux inférieur à celui de la hausse générale des prix prévue. Cette politique d'encadrement repose pour l'essentiel sur des accords contractuels (accords de régulation ou engagement de lutte contre l'inflation). Il en est ainsi pour les services publics à caractère industriel et commercial et certains services à caractère administratif.

Dans le cas où un accord n'est pas possible, soit du fait des professionnels, soit parce que le service relève d'une compétence quasi exclusive des collectivités locales, la majoration est limitée à 4,25 % en 1984. Il convient de rapporter ce chiffre à l'objectif du Gouvernement en matière de hausse des prix de 5 %, et au résultat réalisé : 7 %.

Les dérogations ne doivent avoir qu'un caractère exceptionnel et n'intervenir qu'en nombre extrêmement limité (circulaire interministérielle du 22 décembre 1983).

Le régime des services d'eau et d'assainissement avait fait l'objet d'une loi spéciale du 29 décembre 1983 et d'accords entre :

- l'Etat et l'Association des maires de France pour les régions ;
- l'Etat et le Syndicat professionnel des distributeurs d'eau.

Ces dispositions devraient être reconduites pour 1985.

Le tableau ci-après donne une idée de l'extrême complexité juridique du système :

I. Services publics locaux à caractère industriel et commercial.

Service	Règle	Concession ou affermage
Eau - Assainissement	4,25 %	Rabais de 1,15 % à compter du 1 ^{er} janvier 1984 (fournitures et prestations) et pour toutes les factures émises après le 1 ^{er} juillet 1984.
Redevance d'enlèvement des ordures ménagères	4,25 %	Sans objet.
Pompes funèbres	2 % au 15 avril 1984 2,25 % au 15 septembre 1984	Conventions départementales.
Halles, foires et marchés	Pas de réglementation	2 % au 15 avril 1984 2,25 % au 15 septembre 1984.
Stationnement hors voirie	Engagement de lutte contre l'inflation.	
Chauffage urbain	Régime particulier en préparation.	
Transports publics de voyageurs	5 % (et 5 % du 1 ^{er} juillet 1983 au 1 ^{er} juillet 1984).	
Transports scolaires	3,5 % à compter du 1 ^{er} juillet 1984.	
Remontées mécaniques	4,5 % pour la saison 1983-1984 (exceptionnellement 6 %).	
Abattoirs (redevance pour services rendus)	Engagement de lutte contre l'inflation.	

Sont exclus de toute mesure d'encadrement des prix

taxe d'enlèvement des ordures ménagères ; droits de place dans les foires, halles et marchés gérés en régie ; abattoirs (taxe d'usage et taxe de protection sanitaire) ; droits de concession dans les cimetières ; location de terrains communaux et d'usines ; droits de stationnement sur la voie publique (parcmètres) ; droits et redevances d'occupation temporaire du domaine public.

2. Services à caractère administratif.

Services soumis à accord de régulation et engagement de lutte contre l'inflation	Services majorés de 5 %
Piscines, patinoires, campings, maisons de traite non conventionnées	Crèches, cantines, Bains-douches, musées, spec- tacles, conservatoires municipaux, locations de salles municipales avec fournitures de service

3. Loyers.

Logements foyers (migrants, jeunes travailleurs handicapés), engagement de lutte contre l'inflation
Location saisonnière de meublés : 5 %.

Source : Département et communes, octobre 1984

2. Une contrainte redoutable pour la gestion des services publics.

Le dispositif imposé aux communes est contraignant pour deux raisons :

- il ne permet pas aux élus locaux de négocier réellement la fixation des tarifs publics ;
- les dérogations sont accordées selon des critères mal définis et chaque année en nombre plus limité.

a) Une liberté de négociation réduite.

Selon les pouvoirs publics, le dispositif d'encadrement permettrait une certaine souplesse puisqu'il fait appel à la négociation (accords de régulation, engagements de lutte contre l'inflation). A défaut d'accord, le commissaire de la République détermine pour son département un régime de prix particulier.

En réalité, les collectivités locales doivent soumettre leurs services industriels et commerciaux aux dispositions (taux, calen-

drier, modulation) des accords contractuels conclus par les professionnels dans les secteurs d'activités qui ne relèvent pas d'une compétence quasi exclusive des collectivités locales.

Dans les autres cas, il est fait application soit du régime dit « de recueil » (4,25 % en 1984), soit du régime défini par l'arrêté départemental pour les services à caractère administratif (5 % en 1984).

Le Gouvernement a voulu, par ces mesures, éviter toute distorsion entre les entreprises privées et les collectivités locales, jugeant que des « sujétions plus importantes ne devaient pas peser sur un agent économique, en raison de son statut juridique ». Mais, en réalité, la contrainte apparaît plus grande pour les collectivités locales.

Il faut noter enfin le caractère rétroactif des arrêtés du commissaire de la République : toute majoration des tarifs antérieure à leur publication et contraire à leurs dispositions, est soumise à la procédure de contrôle des prix.

h) Une limitation excessive des dérogations.

Dans un système aussi contraignant, les dérogations devraient introduire un élément de souplesse.

Mais aussi bien en raison de critères restrictifs selon lesquels elles sont accordées, que de leur ampleur réduite, elles ne jouent pas vraiment leur rôle :

Ainsi aucune clause ne permet, en cours d'année, de majorer les taux autorisés, au vu des glissements constatés des prix et des salaires.

Aucune disposition non plus n'autorise expressément de dérogations pour les communes qui réalisent d'importants travaux de modernisation, de réparation, d'entretien ou encore qui instituent de nouvelles prestations, sauf pour l'eau et l'assainissement.

Il n'est de même pas tenu compte des services qui ont longtemps pratiqué des tarifs faibles, eu égard aux coûts, ou qui ont suivi, depuis la sortie du blocage, une politique modérée des prix.

Le système mis en œuvre depuis deux ans ne prévoit aucun mécanisme de rattrapage ou d'ajustement, même en cas de hausse des charges plus forte que prévue.

Plus encore, « l'existence d'un déficit ne saurait constituer en lui-même un motif de dérogation » (circulaire interministérielle du 13 juin 1984). Cette disposition nouvelle est contraire à l'obligation d'équilibre des budgets dont le principe a été réaffirmé par

la loi du 2 mars 1982. Elle aggrave un dispositif dans lequel les dérogations avaient déjà un caractère exceptionnel et ne pouvaient intervenir qu'en nombre extrêmement limité.

3. Les conséquences négatives d'un encadrement prolongé des prix.

Six mois de blocage des prix en 1982 et près de deux ans d'encadrement ont certes permis une nette décélération dans l'évolution générale des prix. Mais les collectivités locales n'ont guère profité, on l'a vu, de la réduction générale des coûts. Leurs charges ont évolué à un rythme plus rapide que les prix des services publics locaux.

a) Un déséquilibre accru des budgets de fonctionnement.

Selon une étude réalisée par l'Association des maires de France en 1984, concernant les services d'eau, les charges de ces services varient selon les éléments suivants :

- les salaires de la fonction publique pour 50 % ;
- l'électricité pour 10 % ;
- les produits et services divers pour 30 % ;
- 10 % du montant des charges sont supposés constants.

L'évolution comparée des charges et des recettes confirme le retard de l'évolution du prix de l'eau :

ÉVOLUTION DES CHARGES DES SERVICES D'EAU (BASE 100 EN 1981)

	Salaires	Electricité	Produit et services divers	Ensemble des charges
1981	100	100	100	100
1982	110,3	115,8	113,8	110,9
1983	119,6	131,8	124,5	120,3
1984	126,3	143,6	132,3	127,2

Preis de l'eau	Charges	Recettes	Taux de couverture
1981	100	100	100
1982	110,9	108,4	97,8
1983	120,3	116	96,4
1984	127,2	120,9	95

D'année en année, le taux de couverture décroît et les recettes plafonnent à un niveau inférieur à l'augmentation des charges, notamment celles décidées par l'Etat. Moyennant de légères adaptations, cet exemple pourrait être étendu aux autres services publics locaux.

Les collectivités sont contraintes à des économies de gestion (réduction des dépenses de fonctionnement, d'entretien, non-emploi ou sous-utilisation d'installations nouvelles) qui conduisent peu à peu à une baisse en quantité et en qualité des prestations offertes.

Ces conséquences sont particulièrement graves s'agissant des services à caractère social ou collectif tels que les crèches ou les cantines qui n'échappent pas à l'encadrement autoritaire des prix.

b) Des investissements différés.

L'évolution des recettes des services publics locaux est, sur trois ans, inférieure à celle des charges.

Il en résulte une réduction des capacités d'autofinancement des collectivités, déjà amputées en 1982 et 1983.

Dans le même temps, le recours à l'emprunt est rendu plus difficile, d'autant qu'un minimum d'autofinancement est exigé.

Enfin, le coût des travaux a augmenté ces dernières années dans les mêmes proportions que les charges de fonctionnement (de 1981 à 1983, l'indice construction a varié de plus de 18,2 % et l'indice général des travaux [TPO I] de plus de 26 %).

C'est pourquoi les collectivités sont parfois obligées d'ajourner, voire d'annuler les investissements programmés.

Ceci est particulièrement grave dans un domaine où ils sont pourtant reconnus indispensables : norme européenne pour la qualité de l'eau, applicable dès 1985, priorité reconnue à l'assainissement par le IX^e Plan (contrats de plan Etat-région). Cela a également des conséquences fâcheuses en matière d'activité pour les entreprises concernées et donc sur l'emploi.

Déséquilibre des budgets de fonctionnement, investissements différés, difficultés de trésorerie : nombre de services, qu'ils soient administratifs ou industriels et commerciaux, sont ainsi touchés.

La prolongation du dispositif actuel ne peut être envisagée. Il entraînerait un recours excessif, voire inadmissible, à l'impôt pour financer les services publics. Il produirait de graves distorsions dans le système des prix et rendrait plus difficile encore le retour, le moment venu, à la vérité des prix, objectif affiché par le Gouvernement pour ses propres services publics. Votre Rapporteur

se demande, tant en ce qui concerne l'allégement de la pression fiscale que la politique de vérité des prix des services publics, si ce qui est bien pour l'Etat ne l'est pas pour les collectivités locales et réciproquement. Il subsiste cependant une différence importante : l'Etat est maître de la décision, les collectivités locales ne le sont pas.

étant eux-mêmes reportés du 1^{er} janvier 1985 au 1^{er} janvier 1986, cela signifie que ces élections n'interviendront pas avant l'échéance normale du mandat de la présente Assemblée nationale.

Enfin, dernier volet, mais le plus important pour les élus : la réforme des finances locales et surtout la nouvelle répartition des ressources publiques entre l'Etat et les collectivités locales, pierre angulaire du succès, est toujours à l'étude.

Le risque est donc grand, au moment où l'Etat parle d'alléger les prélèvements obligatoires, qu'il cherche à transférer sur les collectivités locales les augmentations qu'il se refuse lui-même à assumer. On en a vu quelques exemples, notamment dans le blocage des prix des services publics locaux, blocages qui se traduisent par un transfert nouveau, transfert non pas de l'Etat vers les collectivités locales, mais de l'utilisateur local vers les contribuables locaux.

L'Etat a même effectué des opérations dans un sens radicalement contradictoire avec les intentions affichées : la réduction des exonérations du foncier non bâti en est le plus sinistre exemple. Il y a là un nouveau manquement à la parole donnée et un transfert net et brutal au détriment du contribuable local.

Plus le temps avance et malgré les efforts de rigueur incontestables que les élus ont déployés dans leur gestion, le risque est grand de voir la décentralisation se traduire pour le citoyen par un accroissement de charges sans véritable simplification ou amélioration de ses conditions d'existence. Or, au-delà des querelles comptables entre les services du ministère des Finances et les collectivités locales, il importe, et c'est aussi le rôle de votre mission, d'attirer l'attention sur le fait que la décentralisation n'a de sens que si elle apporte de meilleurs services pour le citoyen. La superposition de structures qu'elle entraîne, la complexité des circuits à travers lesquels l'Etat essaie de récupérer des pouvoirs peut-être trop rapidement et inconsidérément concédés, paraissent aller diamétralement en sens inverse. Il revenait aux représentants des élus locaux de le dire au moment où l'on peut s'interroger sur le fait de savoir si la décentralisation ira jusqu'au bout ou si son reflux est déjà amorcé.

DISCUSSION ET ADOPTION DU RAPPORT

Réunie le 19 décembre 1984 sous la présidence de M. Daniel Hoeffel, président, la mission a entendu les conclusions présentées par son Rapporteur, M. Christian Poncelet, sénateur des Vosges.

M. Jean-François Pintat a approuvé la manière de présenter les conclusions et s'est félicité, en particulier, qu'elles mettent l'accent sur deux points importants : les inconvénients du blocage des prix des services publics locaux sur l'autonomie des communes et des départements et l'anomalie qui consisterait à redonner au préfet un rôle de répartition des concours de l'Etat. Le rapport lui a paru tirer le signal d'alarme qui s'imposait.

M. Pierre Louvot a particulièrement insisté sur le fait que la planification tendait à occulter la décentralisation. Il s'est ensuite interrogé sur les rôles respectifs du département et de la région. Il a tenu, enfin, à rappeler que M. Auroux, secrétaire d'Etat aux Transports, avait, en réponse à une de ses remarques sur le financement des transports scolaires, estimé, à titre personnel, et, pour des « raisons à la fois pédagogiques et civiques », que « la gratuité dans son principe n'était pas une démarche satisfaisante pour l'esprit ».

M. Jean Madelain a regretté que l'un des principaux avantages de la décentralisation, qui devait être la suppression des financements croisés, soit compensé par le développement de participations conventionnelles qui réduisent tout autant la liberté locale.

M. Kléber Malécot a estimé que, dans l'éventualité où une part des concours de l'Etat devrait être répartie à l'avenir sous forme de subventions, le département et les communes devraient être associés à cette répartition.

M. Jacques Descours Desacres a regretté que la répartition des concours de l'Etat débouche sur une complexité de plus en plus grande. Il s'est élevé contre les projets d'effacement des critères objectifs de péréquation. Cette disposition présenterait en effet l'inconvénient, à ses yeux, d'entraîner des contestations et des rivalités nuisibles à l'efficacité de l'action locale. Il a déploré

que les nouvelles possibilités d'emprunt soient limitées, pour les petites communes, par un taux trop important d'apport en ressources définitives (A.R.D.). Enfin, d'une manière générale, il a réaffirmé son attachement à des ressources localisées et évolutives.

M. Marc Bécam a rappelé, de façon détaillée, l'avis de l'Association des maires de France sur les modalités de répartition de la dotation globale d'équipement.

*
* *

A l'issue de la discussion, le rapport a été mis aux voix. Il a été **adopté à l'unanimité des membres présents** ; Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin a fait part de l'abstention des membres de la mission appartenant au groupe socialiste. **Comme ils y avaient été invités au même titre que l'ensemble des groupes du Sénat, tous représentés dans la Mission, les membres du groupe socialiste ont fait parvenir l'explication de vote suivante :**

« Les sénateurs du groupe socialiste ne peuvent s'associer pleinement aux conclusions du rapport d'information fait au nom de la mission chargée d'étudier le déroulement et la mise en œuvre de la politique de décentralisation.

Certes, la décentralisation, actuellement dans sa phase transitoire, suscite parmi les élus un certain nombre d'interrogations auxquelles le Gouvernement s'emploie à répondre. Fort d'une démarche pragmatique, il a toujours tenu le plus grand compte des observations formulées tant par le Comité des finances locales que par la Commission d'évaluation des charges.

C'est ainsi que les pouvoirs publics ont donné suite à un avis émis en mai 1984 sur la compensation des charges en matière d'urbanisme. En outre, il convient de souligner que le Comité des finances locales a très souvent donné des avis favorables sur la politique de décentralisation.

En conséquence, le groupe socialiste s'étonne du jugement sévère porté par le présent rapport et regrette notamment la non-actualisation de certaines données qui peuvent induire en erreur le lecteur. Le rapport dénonce, par exemple, « la disparité » que risque d'engendrer « la liberté de fixation des taux » de la vignette dans chaque département, mais ne mentionne pas l'article 3 de la loi de finances rectificative pour 1984. Cet article définit un coefficient directeur tenant compte de la localisation de la vignette et prévoit d'imputer les éventuelles variations en baisse du produit de la vignette, corrigé par rapport au produit initial sur les versements effectués, soit au titre de la D.G.D., soit au titre du compte d'avances « vignette ».

Enfin, n'y a-t-il pas chez le Rapporteur une contradiction fondamentale entre l'adhésion à la décentralisation donc à l'extension du champ de la responsabilité des élus locaux et la crainte que ceux-ci adoptent des positions qui ne sont pas toujours en tous points identiques.

Par ailleurs, le groupe socialiste tient à faire plusieurs observations d'ordre général :

1. Globalement et malgré une conjoncture économique difficile, mais en voie de redressement, les concours de l'Etat aux collectivités locales pour 1985 continueront à progresser de 4,60 % - hors transferts des compétences et remboursements des dettes de l'Etat -, soit un taux supérieur à l'augmentation moyenne des dépenses civiles de l'Etat.

2. S'agissant de la D.G.F., dont le taux de progression sera de 5,18 %, soit un rythme supérieur à la hausse prévisionnelle des prix en 1985 (4,5 % à 5 %), c'est effectivement une progression que le rapport juge insuffisante ; toutefois, étant donné le mode d'évaluation mis en place lors de la création de la D.G.F. en 1979, on ne pouvait s'attendre à mieux. Faut-il rappeler que la commission des Finances du Sénat, dans le cadre de l'examen des crédits du ministère de l'Intérieur, a adopté une attitude de sagesse plutôt favorable.

3. Concernant la D.G.E., et plus particulièrement la D.G.E. des communes, le Gouvernement a fait des propositions d'aménagement de cette dotation. Ces propositions répondent à l'attente de la majorité des élus et plus particulièrement à ceux des petites communes. Elles ont reçu un accueil favorable de tous, y compris de l'opposition. Cependant, malgré « l'esprit d'ouverture du Gouvernement », la majorité du Sénat a refusé d'en débattre, retardant ainsi une réforme importante qu'elle était la première à demander rejoignant en cela la volonté unanime du Congrès 1984 des maires de France.

4. Pour la D.G.D., le groupe socialiste tient à rappeler que le Gouvernement a tenu la parole qu'il avait donnée. Il a compensé franc pour franc les transferts de charges résultant de la nouvelle répartition des compétences. La preuve en est que la commission chargée d'évaluer les modalités de la compensation financière des transferts de compétences a reconnu la réalité de cette compensation au franc le franc.

5. En matière d'emprunt, s'il est vrai que les collectivités locales connaissent des difficultés, elles ne sont pas dues à la décentralisation mais à la politique de désinflation.

En conclusion, il est donc incontestable que la décentralisation se poursuit au rythme prévu et dans les conditions fixées par

la loi. Déjà des résultats positifs apparaissent. On s'apercevra, lorsque sa mise en place sera complète, que la période transitoire dans laquelle nous sommes a présenté des inconvénients certes réels, mais un progrès incontestable et irréversible pour notre société.

En conséquence, si le groupe socialiste peut comprendre certaines inquiétudes exprimées dans le rapport, il ne peut que porter un jugement réservé quant à son contenu.

A N N E X E

CALENDRIER DES AUDITIONS EFFECTUÉES

MERCREDI 18 AVRIL 1984 :

- à 11 h 30 : M. Pierre Salvi, président de l'Association des présidents de conseils généraux de France ;
- à 15 heures : M. Michel Giraud, président de l'Association des maires de France et président de la région Ile-de-France.

JEUDI 10 MAI 1984 :

- 9 h 30 : M. Maurice Pourchon, député, président du conseil régional d'Auvergne ;
- 10 h 30 : M. François Paour, président de la Fédération nationale des maires ruraux (F.N.M.R.).

JEUDI 17 MAI 1984 :

- 9 h 30 : M. Christian Bonnet, président de l'Association nationale des stations classées et des communes touristiques ;
- 10 h 30 : M. Jean-François Pintat, président du Mouvement national des élus locaux (M.N.E.L.) ;
- 11 h 15 : M. Pierre Richard, directeur général adjoint de la Caisse des dépôts et consignations, chargé de la Direction du développement local ;
- 15 heures : M. Jean-Marie Rausch, président de l'Association des maires des grandes villes (A.M.G.V.) ;
- 16 heures : M. Jean Le Garrec, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre chargé du Plan.

JEUDI 29 MAI 1984 :

- 10 heures : M. Alain Savary, ministre de l'Education nationale.

MARDI 5 JUIN 1984 :

- 11 heures : M. Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation.

MERCREDI 13 JUIN 1984 :

- 16 heures : M. Maurice Adevah-Poeuf, président de la Fédération nationale des sociétés d'économie mixte.

JEUDI 14 JUIN 1984 :

- 14 h 30 : M. Robert Morlevat, président de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies ;
- 16 h 30 : M. Marius Belmain, président de l'Association des ingénieurs des Ponts et Chaussées

MARDI 3 JUILLET 1984 :

- 9 h 30 : M. Louis Mexandeu, ministre délégué auprès du ministre de l'Industrie et de la Recherche, chargé des P.T.T., et de M. Bernard Schreiner, député, président de la mission interministérielle TV-câble.

JEUDI 18 OCTOBRE 1984 :

- 10 heures : M. Gaston Defferre, ministre d'Etat, chargé du Plan et de l'Aménagement du territoire.
- 15 heures : Participation à l'audition de M. Pierre Joxe, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, organisée conjointement par la commission des Lois et la commission des Affaires culturelles sur le projet de loi n° 20 (1984-1985) modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales.

MARDI 23 OCTOBRE 1984 :

- 11 heures : M. Philippe Cadène, directeur général de la Fédération hospitalière de France ;
- 16 heures : Participation à l'audition de M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'Education nationale, organisée conjointement par la commission des Lois et la commission des Affaires culturelles, sur le projet de loi n° 20 (1984-1985) modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales.

JEUDI 8 NOVEMBRE 1984 :

- 9 h 45 : M. René Souchon, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Agriculture, chargé de l'agriculture et de la forêt ;
- 10 h 45 : M. Jean-Pierre Fourcade, président du Comité des finances locales ;
- 11 h 30 : M. Pierre Limouzin eau, président de la Commission d'évaluation des charges.

JEUDI 6 DÉCEMBRE 1984 :

- 9 h 15 : M. Marc Ayrault, président du Comité d'allègement des prescriptions et procédures techniques (1) ;
- 10 heures : MM. Paul Quilès, ministre de l'Urbanisme, du Logement et des Transports, et Jean Auroux, secrétaire d'Etat aux Transports ;
- 16 heures : Mme Georgina Dufoix, ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale.

(1) Cette audition a été annulée au dernier moment pour raisons de santé, mais M. Ayrault a fait parvenir à la Mission des documents sur les travaux du Comité.