

N° 248

SÉNAT

DEUXIEME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au proces-verbal de la séance du 27 mars 1991.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom 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 Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation et la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, et chargée d'étudier le déroulement et la mise en oeuvre de la politique de décentralisation,

Par M. Daniel HOEFFEL,

Sénateur.

(1) Cette mission est composée de : MM. Charles Pasqua, président ; Germain Authié, Bernard Barbier, Henri Collard, vice-présidents ; Daniel Hoeffel, rapporteur ; Félix Leyzour, Philippe Adnot, secrétaires ; Gilbert Baومت, François Blàizot, Joël Bourdin, Jacques Carat, Jean Clouet, Raymond Courrière, Pierre Dumas, Paul Graziani, Yves Guena, Bernard Laurent, François Louizy, René Monory, René Regnault, Bernard Seillier, Paul Séramy, Jacques Sourdille, Louis Souvet, Jacques Valade.

Décentralisation - Rapports d'information.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
PREMIERE PARTIE : UNE DYNAMIQUE POSITIVE, MAIS ENTRAVEE ET INACHEVEE	9
CHAPITRE PREMIER : UNE REFORME BENEFIQUE	11
A. LA MAITRISE DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	12
1. Approche globale	12
2. Quelques facteurs de hausse difficilement contrôlables ...	14
a) <i>Les charges liées aux difficultés de la C.N.R.A.C.L.</i>	14
b) <i>Le poids de la dette</i>	16
3. Quatre exemples significatifs d'un effort de maîtrise des dépenses	18
a) <i>L'aide sociale : des dépenses contrôlées</i>	18
b) <i>La rationalisation de la gestion des services publics locaux</i> .	19
c) <i>L'éducation : des dépenses de fonctionnement maîtrisées</i>	22
d) <i>Les dépenses de personnels : des dépenses stabilisées</i>	24
B. LE DEVELOPPEMENT DES EQUIPEMENTS	29
1. L'éducation : un effort sans précédent	30
a) <i>L'effort des départements en faveur des collèges</i>	31
b) <i>L'effort des régions en faveur des lycées</i>	35
2. Le dynamisme culturel local	38

2/3

	<u>Pages</u>
CHAPITRE DEUX : LES RUPTURES DE CONTRAT	43
A. LES COLLECTIVITES LOCALES AU SECOURS D'UN ETAT DEFAILLANT	43
1. Les transferts de charges : un phénomène polymorphe	44
<i>a) Rappel de quelques principes</i>	44
<i>b) Les principes à l'épreuve des faits</i>	46
2. Un exorcisme difficile	66
<i>a) L'Etat face à la décentralisation</i>	66
<i>b) Pour de nouveaux blocs de compétences</i>	68
B. UN PACTE FINANCIER SENSIBLEMENT ALTERE ..	69
1. Des dotations globales manipulées ..	69
<i>a) L'indexation de la D.G.F</i>	71
<i>b) Les versements du fonds de compensation pour la TVA</i>	73
<i>c) La compensation des allègements de taxe professionnelle</i> ...	74
<i>d) La dotation globale d'équipement</i>	75
2. Une répartition des dotations globales parfois recentralisée	78
3. Une péréquation souvent aveugle	79
<i>a) Des mécanismes multiples</i>	81
<i>b) Des mécanismes à l'effet incertain</i>	85
CHAPITRE TROIS : UN PROCESSUS INACHEVE	91
A. LES FINANCES LOCALES : UNE REFORME IMPOSSIBLE ?	92
1. Le lancinant problème fiscal	92
<i>a) Anatomie du système fiscal local français</i>	93
<i>b) Les principaux débats afférents à la fiscalité locale</i>	98

11

	<u>Pages</u>
2. Des libertés à conquérir	104
a) <i>Le vote des taux des impôts directs locaux</i>	104
b) <i>La gestion de trésorerie des collectivités locales</i>	108
B. LA QUESTION DES MOYENS HUMAINS	107
1. L'absence de statut de l'élu	107
2. Le carcan de la fonction publique territoriale	108
a) <i>Le système statutaire de 1984</i>	109
b) <i>La réforme de 1987 : des correctifs indispensables mais parfois insuffisants</i>	111
DEUXIEME PARTIE : UN PROCESSUS A RELANCER	123
CHAPITRE PREMIER : DES COMPETENCES PRECISEES ET RENFORCEES	124
A. DES COMPETENCES CLARIFIEES	124
1. L'aide sociale	124
2. La formation professionnelle : prolonger une décentralisation demeurée incertaine	129
a) <i>L'enchevêtrement des compétences</i>	129
b) <i>Réaffirmer la compétence de droit commun des régions</i>	137
3. L'éducation : vers un transfert des lycées aux départements ?	140
B. DE NOUVELLES COMPETENCES	142
1. La décentralisation de l'enseignement supérieur	142
a) <i>La crise de l'enseignement supérieur</i>	142
b) <i>La compétence exclusive de l'Etat : théorie et pratique actuelles</i>	146
c) <i>Décentraliser l'enseignement supérieur</i>	148

	<u>Pages</u>
2. L'environnement : un nouveau territoire de la décentralisation	153
a) <i>Le constat : des compétences de conception et d'exécution très largement imbriquées</i>	154
b) <i>Les propositions de la mission : les voies d'une décentralisation partagée en matière d'environnement</i>	163
3. Le tourisme : pour une organisation départementale du tourisme	169
CHAPITRE II : LA LEVEE DES ENTRAVES	171
A. LA MOBILISATION DES RESSOURCES HUMAINES ..	171
1. Le statut des élus locaux	171
a) <i>Un concept contestable</i>	172
b) <i>Le prix de la démocratie</i>	173
c) <i>Les propositions de la mission</i>	174
2. La fonction publique territoriale : vers un statut adapté aux réalités locales	178
a) <i>Desserrer le carcan statutaire</i>	179
b) <i>Rendre la fonction publique territoriale plus attractive</i>	185
B. LA LEVEE DES ENTRAVES FINANCIERES ET FISCALES	187
1. Les impôts locaux : une réforme mais progressive et prudente	187
a) <i>L'assiette des impôts locaux</i>	187
b) <i>L'affectation d'impôts nouveaux aux collectivités territoriales</i>	188
c) <i>La répartition de la taxe professionnelle</i>	189
2. La péréquation de la richesse fiscale	189
a) <i>La péréquation de la taxe professionnelle</i>	190
b) <i>La péréquation des dotations de l'Etat</i>	191

	<u>Pages</u>
3. Le vote des taux des impôts directs locaux	191
4. La gestion de trésorerie des collectivités territoriales	192
CHAPITRE III : LA REDEFINITION DES REGLES DU JEU .	193
A. ENTRE LES COLLECTIVITES LOCALES ELLES- MEMES	193
1. La coopération intercommunale	193
2. La coopération inter-régionale	202
B. ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES .	203
1. L'impératif de déconcentration	203
<i>a) Un bilan très mitigé</i>	<i>204</i>
<i>b) Pour une vigoureuse politique de déconcentration</i>	<i>205</i>
2. Le contrôle des actes des collectivités locales : pour un maintien de la réglementation actuelle	209
<i>a) Le contrôle des actes administratifs</i>	<i>209</i>
<i>b) Le contrôle des actes budgétaires, des comptes et de la gestion</i>	<i>212</i>
3. Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales	213
<i>a) Propositions relatives à la compensation financière des transferts de compétences</i>	<i>213</i>
<i>b) L'indexation des dotations de l'Etat</i>	<i>214</i>
CONCLUSION	215
DISCUSSION ET ADOPTION DU RAPPORT	217
ANNEXE : CALENDRIER DES AUDITIONS EFFECTUEES .	223

INTRODUCTION

Fidèle à sa vocation constitutionnelle de représentant des collectivités territoriales de France, le Sénat a créé, en mai 1990, une mission d'information sur la décentralisation, commune à cinq de ses six commissions permanentes (1).

Cette mission d'information, la troisième de ce type depuis 1983 (2), avait pour objet "de dresser un état des lieux de la décentralisation, dans toutes ses dimensions, et de proposer, le cas échéant, les ajustements, infléchissements et améliorations susceptibles d'être apportés à ce processus".

Dès la réunion constitutive de la mission, ses vingt-cinq membres, qui représentent tous les groupes politiques du Sénat, ont manifesté, à l'unanimité, leur attachement à la décentralisation, qu'ils considèrent comme un prolongement de la démocratie et un facteur d'efficience de l'action publique.

L'état d'esprit de la mission d'information est donc résolument dynamique. Ses membres, toutes sensibilités politiques confondues, sont convaincus que la décentralisation est **une réforme bénéfique et positive**, qu'elle libère les énergies et les initiatives locales et qu'elle contribue, dans une large mesure, à la modernisation de notre pays.

Certes, la mission n'ignore pas le procès qui est parfois instruit, çà et là, à l'encontre de la décentralisation. D'aucuns font reproche aux élus locaux de trop dépenser, "voire de mal dépenser". Par ailleurs, certains peuvent être tentés de "monter en épingle" des "incidents de parcours" comme ceux qu'ont connus les villes de Nice et d'Angoulême, pour jeter le discrédit sur l'ensemble des élus locaux et brandir la menace d'un renforcement du contrôle.

Avec le recul de l'expérience qu'autorise neuf années de pratique, la mission d'information a, tout d'abord, dressé un "état des lieux" de la décentralisation, dans toutes ses dimensions.

(1) Il s'agit de la commission des affaires culturelles présidée par M. Maurice Schumann, de la commission des affaires économiques et du Plan, présidée par M. Jean François-Poncet, de la commission des affaires sociales, présidée par M. Jean-Pierre Fourcade, de la commission des finances, présidée par M. Christian Poncelet et de la commission des lois, présidée par M. Jacques Larché.

(2) Les deux premières missions d'information sur la décentralisation dont le rapporteur était M. Christian Poncelet, devenu depuis lors président de la commission des finances du Sénat, avaient abouti à la publication de deux rapports : n° 490 Sénat du 12 juillet 1983 et n° 177 Sénat du 19 décembre 1984.

Pour mener à bien cette tâche, la mission a procédé à l'audition des ministres concernés (intérieur, éducation nationale, affaires sociales et solidarité, fonction publique et réformes administratives, budget, environnement), du président du Comité des finances locales, notre collègue Jean-Pierre Fourcade, du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, du président du Crédit local de France et des principales associations d'élus locaux.

Au-delà de ces auditions, dont la liste figure en annexe du présent rapport, la mission a jugé indispensable, pour nourrir sa réflexion, de consulter **les acteurs de la décentralisation**, afin de recueillir leurs observations et leurs suggestions issues de "leur expérience du terrain".

Mais, compte tenu de la très forte proportion de maires parmi ses membres, qui ont pu faire entendre la voix des communes, la mission a estimé préférable de concentrer "ses investigations" sur les exécutifs départementaux et régionaux. Elle leur a donc adressé un questionnaire, relativement exhaustif, puisqu'il portait sur les institutions, l'exercice des compétences transférées, l'éventualité de nouveaux transferts de compétences, les moyens financiers et fiscaux ainsi que sur les ressources humaines. Le taux de réponse à ce questionnaire a été satisfaisant : en effet, 12 régions et 45 départements ont répondu à l'appel de la mission ; mais surtout, les réponses au questionnaire se caractérisent par leur qualité, leur sérieux et leur richesse.

Le président de la mission d'information, M. Charles Pasqua, et votre rapporteur tiennent à remercier, une fois encore, les exécutifs départementaux et régionaux de s'être livrés, avec autant de compétence et de rigueur, à un exercice qui leur a pourtant occasionné un surcroît de travail.

Dans le cadre du présent document, votre rapporteur montrera, dans **une première partie** qui ne s'apparentera pas à un "cahier de doléances", que la décentralisation constitue une réforme **positive**, dont les effets **bénéfiques** se font d'ores et déjà sentir, malgré la **persistance d'entraves** et le caractère **inachevé de la décentralisation**.

Dans **une seconde partie**, plus dynamique, votre rapporteur plaidera pour **une relance du processus de la décentralisation** qui passe par une **clarification et un renforcement de certaines des compétences transférées**, le **transfert de nouvelles compétences**, la **levée des entraves** et la **redéfinition des règles du jeu** notamment entre l'Etat et les **collectivités locales**.

PREMIERE PARTIE

LA DECENTRALISATION : UNE DYNAMIQUE POSITIVE, MAIS ENTRAVEE ET INACHEVEE

L'état des lieux de la décentralisation, auquel la mission a procédé, débouche sur un triple constat.

Tout d'abord, l'examen de l'évolution des budgets locaux a confirmé les conséquences positives de la décentralisation.

Les collectivités territoriales ont, en effet, démontré leur capacité à maîtriser les postes les plus sensibles de leurs dépenses de fonctionnement, qu'il s'agisse, par exemple, des dépenses d'aide sociale, pour lesquels les transferts de compétences se sont accompagnés de la sensible diminution d'un taux de progression qui semblait auparavant exponentiel, ou des frais de personnel qui ont été globalement stabilisés. Cette maîtrise des dépenses de fonctionnement a, toutefois, été contrariée par des facteurs incoercibles de hausse, tels que l'alourdissement de la charge de la dette ou la progression erratique des cotisations sociales afférentes aux rémunérations versées aux personnels territoriaux.

Par ailleurs, la décentralisation s'est accompagnée d'un accroissement, tant quantitatif que qualitatif, des prestations offertes aux usagers. L'exemple des dépenses d'équipement en matière d'enseignement est, à cet égard, le plus flagrant, même si l'effort des départements et des régions n'a pas encore permis de surmonter, en ce domaine, les trente années d'insuffisances étatiques qui ont précédé le transfert de cette compétence aux collectivités locales.

Le premier élément du constat porte donc sur les effets bénéfiques de la décentralisation qui découlent de la gestion de proximité.

La décennie quatre-vingt a, il est vrai, été marquée par une augmentation relativement forte des dépenses locales. Imputable au souhait des élus locaux d'améliorer les équipements locaux, parfois due à des gestions insuffisamment rigoureuses, cette progression des charges locales et de la pression fiscale locale procède surtout de la tentation permanente, pour l'échelon central, de transférer vers les collectivités territoriales des charges qu'il n'est plus à même d'assumer, le cas échéant sans aucune compensation financière, ou de briser la dynamique de l'indexation de ressources de transferts jugées trop évolutives, comme en témoigne le changement d'indexation de la dotation globale de fonctionnement.

Ce processus de transferts de charges et la confusion qui, corrélativement, caractérise désormais l'exercice des compétences, pour lequel le principe des "blocs de compétences" homogènes n'aura été que théorique, a constitué l'élément principal des débats de la mission. Celle-ci proposera ultérieurement des solutions susceptibles de remédier à ce désordre, contraire aux principes fondateurs de la décentralisation.

Dans l'immédiat, le deuxième élément du constat ne peut porter que sur le caractère polymorphe des ruptures de contrats passés entre l'Etat et les collectivités territoriales lorsque le processus de décentralisation a été enclenché.

Ce processus, enfin, n'a pas été mené à son terme ; qu'il s'agisse de leurs moyens financiers ou humains, les collectivités territoriales n'ont bénéficié ni des libertés (vote des taux des impôts directs locaux, gestion des fonds en attente d'emploi, gestion du personnel territorial) ni des capacités (absence de "statut" de l'élu, etc...) auxquelles la décentralisation aurait dû naturellement conduire.

Le troisième élément du constat porte donc sur l'inachèvement du processus de décentralisation.

CHAPITRE PREMIER

UNE REFORME BENEFIQUE

La mission considère, dans son unanimité, que la décentralisation constitue une réforme bénéfique. Ce jugement, corroboré par tous les sondages d'opinion réalisés à ce propos, procède avant tout de l'expérience, acquise "sur le terrain", par les membres de la mission.

Par ailleurs, les chiffres confirment largement cette expérience.

Certes, il est méthodologiquement très difficile d'isoler, au sein des données chiffrées, les éléments imputables à la qualité de la gestion (maîtrise des dépenses ou, au contraire, augmentation volontariste de celles-ci destinée à améliorer les prestations offertes aux citoyens) des éléments négatifs (limitation des dépenses due à l'inertie des élus ou, au contraire, dérive de celles-ci résultant d'une gestion aventureuse). La difficulté s'accroît lorsqu'on tente de dissocier les augmentations de dépenses et donc de pression fiscale subie, par suite de transferts de charges, des accroissements de charges imputables aux élus, qui peuvent eux-mêmes traduire une gestion inconsidérée ou une progression contrôlée des services rendus.

Le constat se heurte en outre à une difficulté d'ordre politique : depuis que la maîtrise globale des prélèvements obligatoires est à l'ordre du jour, un procès permanent est instruit par certains responsables nationaux à l'encontre des collectivités territoriales, accusées d'être les responsables principaux (avec les dépenses sociales) de la dérive d'ensemble des dépenses publiques ; ce procès suscite généralement une réponse qui met en avant à la fois les transferts de charges multiples, implicites ou explicites, subis par les collectivités territoriales et la propre incapacité de l'Etat à tirer les conséquences de la décentralisation dans la gestion de ses actions et de ses services.

Au-delà de ces considérations méthodologiques ou polémiques, la mission a souhaité mettre en lumière **deux preuves peu contestables des bienfaits de la décentralisation : la maîtrise de la plupart des postes des dépenses de fonctionnement**, en dépit de certaines augmentations, en apparence incoercibles (A) ; **l'augmentation des dépenses d'investissement dans des secteurs essentiels pour l'avenir de notre pays et la vie quotidienne de ses habitants (B).**

A. LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Une approche globale (1.) précèdera un examen des hausses difficilement contrôlables (2.) et une analyse, dans quatre domaines, d'un effort réussi de maîtrise des dépenses (3.).

1. Approche globale

La décentralisation est intervenue à la suite d'un mouvement d'augmentation des dépenses locales de longue durée, dont le rythme a été nettement supérieur à celui de la croissance de la richesse nationale : elles en représentaient 6 % en 1960, mais 8 % en 1980 (1). Se fondant sur cette tendance lourde, les analystes pessimistes prévoient que les libertés accrues accordées aux collectivités territoriales -alors même que les difficultés économiques stimulaient les demandes d'intervention publique tout en limitant le potentiel fiscal- entraîneraient une explosion des dépenses locales. Or, il semble bien que le scénario inverse ait prévalu : **les libertés nouvelles paraissent avoir entraîné un effort sensible de maîtrise des dépenses.**

On constate, en effet, un phénomène de modération de la hausse des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales, dont le rythme est désormais inférieur à celui de la croissance nationale : pour la période 1984-1988, le taux moyen d'accroissement en volume de ces dépenses a été légèrement inférieur à 1,5 %, tandis que le PIB augmentait en moyenne de plus de 2 % en volume. Cette tendance semble s'être poursuivie en 1989, le rythme d'évolution estimé étant approximativement inférieur d'un tiers au taux d'accroissement du PIB.

1. Cf. J. Bouinot, "Où vont les finances locales ?" - *Analyses de la S.E.D.E.I.S.*, 15 mai 1989, p. 184.

Bref, "l'étude des budgets des collectivités locales permet avant tout de constater que les exécutifs locaux n'ont pas abusé des libertés consenties par les lois de décentralisation pour *laisser filer* les dépenses de fonctionnement" (1).

Ce jugement global doit naturellement être nuancé en fonction de la grande diversité des situations communales, et surtout en tenant compte des évolutions respectives de chaque catégorie de collectivités.

Les communes ont, dans l'ensemble, réussi à maîtriser la croissance des dépenses de fonctionnement et ont utilisé la marge de manœuvre ainsi obtenue pour développer fortement leurs investissements à partir de 1985 et jusqu'en 1988 ; la croissance des dépenses d'investissement semble s'être ralentie en 1989 (2).

Les dépenses d'investissement des départements ont, de même, fortement augmenté à partir de 1985, et cette tendance s'est poursuivie en 1989 ; sur l'ensemble de cette période, les dépenses de fonctionnement des départements ont crû à un rythme très modéré.

Les régions semblent au contraire rencontrer des difficultés pour contenir la hausse de leurs dépenses, qui augmentent rapidement tant en fonctionnement qu'en équipement.

Ces tendances sont retracées dans les tableaux suivants :

Taux d'accroissement des dépenses de fonctionnement en francs courants

	Communes	Départements	Régions
1983	+ 15,8 %	+ 14,2 %	+ 226,9 %
1984	+ 11,4 %	- 5,1 %	+ 78,3 %
1985	+ 8,9 %	+ 7,2 %	+ 24,9 %
1986	+ 6,1 %	+ 6,5 %	+ 48,2 %
1987	+ 5,1 %	+ 2,1 %	+ 18,7 %
1988	+ 4,5 %	+ 2,9 %	+ 9,6 %
1989	+ 6,1 %	+ 3,6 %	+ 10,1 %
1990	+ 6,6 %	+ 5,3 %	+ 11 %

1.B. Perrin : "Les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales" - Revue du Trésor, juillet 1990, p. 445.

2. Le contraste entre la forte croissance des années 1987 et 1988 et la moindre hausse observée en 1989 tient sans doute en partie à l'impact sur les comptabilités communales des mesures de réaménagement des dettes.

Taux d'accroissement des dépenses d'investissement en francs courants (*)

	Communes	Départements	Régions
1983	+ 5,7 %	+ 10,7 %	+ 20,7 %
1984	+ 2,6 %	+ 10,2 %	+ 7,4 %
1985	+ 13,4 %	+ 15,9 %	+ 26,9 %
1986	+ 9,5 %	+ 19,9 %	+ 18,2 %
1987	+ 23,4 %	+ 22,9 %	+ 21,6 %
1988	+ 21,2 %	+ 20,0 %	+ 20,5 %
1989	+ 1,6 %	+ 13,1 %	+ 29,2 %
1990	+ 16,4 %	+ 14,6 %	+ 22,4 %

(*) *Tableau réalisé à partir de données établies par le ministère de l'Intérieur. Les données de 1989 et 1990 reposent sur des estimations.*

2. Quelques facteurs de hausse difficilement contrôlables

a) Les charges liées aux difficultés de la C.N.R.A.C.L.

La situation financière fragile de la Caisse nationale des agents des collectivités locales constitue depuis plusieurs années un élément d'incertitude pesant sur les budgets locaux. Les causes de cette fragilité sont bien connues :

1) à une dégradation progressive du rapport actifs/retraités s'est ajoutée, de 1980 à 1984, une action à courte vue sur les taux de cotisation (près de la moitié des assurés de la C.N.R.A.C.L. appartenant au personnel hospitalier, le taux des cotisations employeurs a été abaissé à plusieurs reprises⁽¹⁾ pour aider les hôpitaux à faire face à leurs difficultés financières) ;

2) dans un contexte ainsi dégradé, l'institution par l'article 78 de la loi de finances pour 1986 d'un mécanisme de surcompensation entre régimes spéciaux de salariés a gravement

¹ *Le taux a été abaissé de 40 % entre 1979 et 1984.*

compromis la situation de la C.N.R.A.C.L., en la contraignant à participer au financement des régimes spéciaux déficitaires (S.N.C.F., marins, mines...). Ce dispositif impose en effet aux régimes spéciaux dont la capacité contributive est supérieure à la moyenne des régimes spéciaux de contribuer au financement des régimes dont la capacité contributive est inférieure à cette moyenne.

La mise en place de ce mécanisme, dans une situation déjà détériorée, a eu pour effet de faire apparaître un déficit important (4,8 milliards de francs en 1986) et d'absorber progressivement les réserves de la caisse. Les collectivités locales ont dû, dès lors, subir plusieurs hausses des cotisations employeurs dont l'une particulièrement brutale, au 1er janvier 1987, où les cotisations ont été augmentée de 5 points (1). En 1989, une nouvelle augmentation des cotisations (de 1,5 point) est intervenue, portant à 19,7 % le taux de la cotisation "employeurs" ; actuellement, la situation de la C.N.R.A.C.L. se trouve à nouveau équilibrée, mais l'incertitude subsistera sur les perspectives de la caisse aussi longtemps que celle-ci supportera les charges indues liées au mécanisme de la surcompensation.

Ce mécanisme, qui revient à substituer la C.N.R.A.C.L. -principal pourvoyeur de fonds pour la surcompensation- à l'Etat pour une action de solidarité décidée par ce dernier en faveur de régimes de vieillesse fortement déficitaires, se superpose, rappelons-le, à la compensation démographique généralisée entre régimes de sécurité sociale. La C.N.R.A.C.L. supporte ainsi une charge de 9,5 milliards de francs (5,4 milliards de francs au titre de la compensation et 4,1 milliards de francs au titre de la surcompensation), dont la moitié environ (53 % des ressortissants de la C.N.R.A.C.L. étant des agents des collectivités territoriales) est indirectement supportée par le budget des collectivités locales.

Comme la dégradation du rapport entre actifs et retraités (qui est passé de 4,5 en 1982 à 3,8 en 1989) est appelée à se poursuivre, de nouvelles hausses des taux de cotisation -de l'ordre d'un point par an- seront inévitables à bref délai si le mécanisme de surcompensation n'est pas rapidement remis en cause.

1. Dans son rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 1989 (tome III, annexe n° 21), notre collègue Bernard Pellarin évaluait à 550 millions de francs et 0,33 point de fiscalité directe locale le coût d'un point de cotisation supplémentaire.

b) Le poids de la dette

La lourdeur des frais financiers supportés par les budgets locaux est assurément **un motif de préoccupation et une indéniable contrainte pour les gestionnaires des collectivités territoriales**. Cependant, l'insistance avec laquelle ce problème est mis en avant n'est peut-être pas toujours dénuée d'arrière-pensées recentralisatrices. En réalité, la question de l'endettement n'a pas le caractère explosif qu'on lui prête parfois - même si la libération du crédit comporte par définition certains risques, illustrés notamment par la gravité de la situation financière actuelle de la ville d'Angoulême. De la relative dégradation de la situation observée dans ce domaine au cours des dernières années, on ne peut nullement conclure à une imprudence généralisée des collectivités locales : l'endettement de celles-ci "n'apparaît nullement excessif en comparaison de l'Etat ou plus généralement d'autres administrations territoriales étrangères" (1).

Les collectivités territoriales, en effet, sur longue période, "ont limité plus que ne l'a fait l'Etat la progression du volume de leur endettement" (2).

Entre 1970 et 1983, l'endettement de l'Etat a augmenté deux fois plus rapidement que celui des collectivités locales ; si la charge de la dette dans les budgets locaux s'est sensiblement accrue à partir de 1983, c'est en raison de l'élévation des taux et du raccourcissement de la durée des emprunts, et non en raison d'un recours plus important au crédit : l'encours de la dette est resté approximativement stable en volume entre 1977 et 1986, et semble avoir diminué (toujours en francs constants) au cours des dernières années, en passant de 400 milliards de francs en 1985 à moins de 450 milliards de francs aujourd'hui.

L'inquiétude devant l'évolution de la dette locale tient sans doute en partie à une interprétation hâtive des statistiques financières et au retentissement qu'ont eu certaines situations communales exceptionnelles. Certes, les évolutions de l'annuité de la dette et du taux d'endettement peuvent paraître rapides, comme le montrent, pour les communes, les tableaux ci-dessous :

1. Alain Yverguont : "Libéralisation du crédit et mutation du comportement d'endettement des collectivités locales" - *Politiques et management public*, juin 1988, p. 59.

2. Jean Recoules : "L'évolution récente de la gestion financière des collectivités locales" - *Revue française de finances publiques*, n° 25 - 1989, p. 82.

Part relative de l'annuité de la dette dans les dépenses de fonctionnement (1)

	Comptes administratifs 1982	Comptes administratifs 1985	Budgets prévisionnels 1988
Communes de moins de 10.000 habitants	18,3 %	19,5 %	21 %
Communes de plus de 10.000 habitants	15,9 %	17,6 %	18,3 %

(1) Source : Edward Jossa, Igor Semo : "Les finances locales" - Notes et études documentaires, n° 4911, 1990, p. 127

Annuité de la dette exprimée en francs par habitant (1)

	Comptes administratifs 1982	Comptes administratifs 1985	Budgets prévisionnels 1988
Communes de moins de 10.000 habitants	303	466	617
Communes de plus de 10.000 habitants	461	714	899

(1) Source : Edward Jossa, Igor Semo : "Les finances locales" - Notes et études documentaires, n° 4911, 1990, p. 127

Toutefois, ces évolutions sont en partie liées aux mesures de réaménagement des dettes intervenues à partir de 1986. En très grande majorité, les gestionnaires locaux ont choisi d'amortir par anticipation leurs emprunts les plus coûteux, ce qui a provoqué un gonflement momentané des frais financiers dans les comptes locaux. Mais si l'on considère le rapport annuité de la dette/recettes de fonctionnement après déduction des effets de la renégociation des emprunts, il apparaît que ce rapport est en réalité resté relativement stable depuis 1984, se maintenant à l'intérieur d'une "fourchette" de 16,5/17,5, et qu'il est actuellement orienté à la baisse. Il convient d'ajouter qu'en raison, d'une part, des mesures de réaménagement de la dette et, d'autre part, des évolutions du marché financier, le taux moyen de l'encours est en décroissance depuis 1985 (année où il a atteint 10,6 %). Par ailleurs, les collectivités locales ont eu, au cours des dernières années, de moins en moins recours à l'emprunt pour leurs investissements : le taux de financement des équipements sur

emprunt, qui atteignait 65 % à la fin des années 70, est tombé à moins de 40 % à la fin des années 80 ; il serait de l'ordre du tiers en 1989. De 1985 à 1989, le volume des emprunts est ainsi passé de 80 milliards de francs à 50 milliards. Cette progression de l'autofinancement, même si elle est en partie compensée par un recours plus important aux prêts de trésorerie, suggère que l'endettement est de mieux en mieux maîtrisé : les gestionnaires locaux n'ont pas hypothéqué l'avenir.

Les communes en difficulté pour cause d'endettement réellement excessif sont donc l'exception : la plupart des communes devraient, au contraire, progressivement retrouver une marge de manoeuvre plus grande dans les prochaines années, sauf à supposer un improbable renversement brutal de tendance dans leur comportement en matière de recours à l'emprunt et de maîtrise des dépenses de fonctionnement. A supposer que l'Etat respecte ses obligations et ses engagements, il n'y aura pas de "crise" des finances locales, qui au contraire "malgré une tradition de pessimisme, cheminent vers l'échéance de 1992 avec de solides atouts" (1).

3. Quatre exemples significatifs d'un effort de maîtrise des dépenses

Les dépenses d'aide sociale sont contenues, la gestion des services publics locaux est rationalisée, le coût de fonctionnement des établissements d'enseignement est maîtrisé, les dépenses de personnel sont stabilisées.

a) L'aide sociale : des dépenses contenues

Avant la décentralisation, les dépenses nettes d'aide sociale progressaient de façon soutenue : + 2,9 % en 1981, + 6 % en 1982. Dès la décentralisation, la tendance s'est inversée : - 1,6 %, par exemple, en 1985(2).

(1). Jean Bouinot, *art. cit.* p. 188.

(2) *Les conséquences de la décentralisation en matière d'aide sociale. Rapport présenté au nom du Conseil Economique et Social par M. Jean-Claude JACQUET - juin 1988.*

Depuis cette date, les dépenses d'aide sociale ont évolué, **en francs constants**, au rythme suivant : + 0,9 % en 1986 et 1987, + 0,3 % en 1988 et + 1,4 % en 1989.

Selon les études réalisées par le bureau régional d'études économiques et financières, la dépenses moyenne d'aide sociale par habitant s'est élevée, en 1988, à 853 francs contre 909 francs en 1984, soit une baisse annuelle moyenne de 1,3 %.

Mais les dépenses d'aide sociale représentent encore 45 % des dépenses de fonctionnement des départements.

Les départements ont donc fait la preuve de leur capacité à gérer le système de prestations légales d'aide sociale à un coût moindre pour la collectivité.

b) La rationalisation de la gestion des services publics locaux

En 1988, l'Association des maires des grandes villes de France a mené une enquête approfondie sur les choix de ses adhérents en matière de gestion des services publics locaux. Bien entendu, les conclusions de cette photographie ne peuvent être systématiquement étendues à l'ensemble des communes françaises.

Après avoir présenté brièvement les résultats de cette enquête, il est intéressant d'en tirer quelques enseignements.

Trente-huit villes, six communautés urbaines, quatre districts et un syndicat d'agglomération nouvelle ont fait connaître leurs choix et leurs pratiques dans vingt domaines de gestion : les abattoirs, l'assainissement, le ramassage urbain, les espaces verts, l'éclairage public, le mobilier urbain, le nettoyage, la production et la distribution d'eau, les pompes funèbres, la gestion des salles de congrès, musées, théâtres et opéras, la gestion des centres de loisirs et des piscines, le stationnement sur voie publique, la gestion des parcs de stationnement et les transports en commun.

Il apparaît que, globalement, la répartition entre gestion directe et gestion déléguée est équilibrée (40 % contre 44 %) et les 16 % restant concernent des services dont une partie seulement a été déléguée. De plus, tous les services étudiés, qu'ils soient de caractère industriel et commercial ou de nature administrative, font l'objet d'au

moins un cas de délégation, ce qui démontre que ce mode de gestion peut toujours être envisageable.

Néanmoins, une analyse par type de contrats et par secteur de services montre que certains services sont plus souvent délégués alors que d'autres sont plutôt traités en régie directe.

Les services qui sont plutôt délégués sont les transports en commun (délégués à 90 %), le chauffage urbain (87 %), les pompes funèbres (71 %), l'élimination des ordures ménagères (68 %), la gestion des centres de congrès (65 %), la gestion des parcs de stationnement (62 %) et les abattoirs (60 %). En revanche, les services qui sont plus généralement gérés en régie directe sont les piscines (84 %), les musées (79 %), le nettoyage (79 %), les espaces verts (70 %) et l'éclairage public (60 %). Pour les autres services, c'est-à-dire l'assainissement, les centres de loisirs, le ramassage des ordures ménagères, la gestion des théâtres et opéras, la production et la distribution de l'eau, le mobilier urbain et le stationnement sur la voie publique, la répartition est plus équitable entre les deux types de gestion.

Deux séries de constatations peuvent être faites au vu de cette enquête. Premièrement, on est frappé par l'extrême diversité des formules retenues, ce qui montre que la commune est devenue un système très complexe. On ne peut que constater l'extrême diversité des types de contrats et de statuts des organisations chargées de l'exploitation des services. Par exemple, dans le choix des types de contrats de délégation, on note une prédominance pour la concession (37,5 %) mais coexistent également le marché de la prestation de services (32 %), l'affermage (16 %) ou encore la régie intéressée (14 %).

Deuxièmement, les préoccupations politiques ou idéologiques, longtemps dénoncées comme critère de choix exclusif du mode de gestion des services publics locaux, sont aujourd'hui largement dépassées. Sur les vingt domaines de gestion retenus par l'enquête, les clivages politiques ne coïncident pas avec les choix de mode de gestion. Parmi les dix collectivités qui gèrent le plus de services en régie directe, on compte trois collectivités UDF, un divers droite, un RPR, trois collectivités PS, un divers gauche et un PC. La répartition droite/gauche est très exactement respectée, même si la différence dans les choix effectués est un peu plus accentuée entre les villes RPR (66,1 % de gestion déléguée) et les villes PS (53,6 % seulement).

Il est donc intéressant d'étudier les critères de choix objectifs, voire subjectifs, sur lesquels se fondent les collectivités locales pour définir le mode de gestion le plus adapté au service local

proposé. Ces critères illustrent la préoccupation de rationalité qui anime désormais les élus dans la gestion des services publics.

Trois séries de critères peuvent être distinguées.

• On oppose tout d'abord la souplesse de fonctionnement d'une entreprise privée aux rigidités de l'organisation administrative et au carcan des règles de la comptabilité publique. Des critiques, à titre d'exemple, peuvent être faites à l'encontre de la comptabilité publique. La rigidité de ce système est flagrante lorsqu'on constate la lourdeur des circuits administratifs. Il en est ainsi de la séparation des fonctions entre l'ordonnateur et le comptable, pour des raisons de sécurité et de garantie. Par ailleurs, le système comptable est inadapté à une bonne gestion d'un service public local. Le système de présentation des sections d'investissement et de fonctionnement, dans lequel la recette est présumée acquise ne permet pas une lecture dynamique des résultats, ni d'intégrer la notion de recette potentielle soumise aux aléas commerciaux. Enfin, les collectivités locales, dans leurs rapports contractuels avec les tiers, sont soumises aux règles strictes des marchés publics. Le formalisme des procédures, notamment l'obligation de contracter par acte administratif l'approbation des dépenses en réunion du conseil municipal ou en commission et, encore une fois, les règles de contrôle exercé par le comptable public, ajoutés au contrôle de légalité assuré par le préfet lors de la transmission de l'acte constituent autant de freins qui pénalisent la gestion directe.

• Une deuxième série de critères de choix repose sur l'évolution technologique des services industriels qui suppose d'en confier la gestion à une entreprise privée spécialisée et qualifiée dans tel ou tel domaine. Les entreprises privées investissent des sommes considérables dans la recherche et le développement, tout en réalisant des économies d'échelle puisqu'elles opèrent auprès de plusieurs collectivités ; elles peuvent ainsi bénéficier des matériels et des techniques les plus adaptés. Par ailleurs, les entreprises privées rémunèrent à un niveau satisfaisant leurs cadres et ont mis en place une politique salariale d'intéressement aux résultats. Rien de tel dans les collectivités locales, prisonnières du statut de la fonction publique.

• Enfin, une troisième série de réflexions porte sur le coût du service local et les comparaisons financières établies entre gestion

privée ou municipale. Mais sur ce dernier point, il convient d'être prudent ; lorsqu'on déclare qu'une délégation de gestion d'un service municipal permet de réaliser 15 à 20 % d'économie, il faut s'interroger sur la réelle connaissance des coûts et sur le rapport coût/qualité du service ou de la prestation. La connaissance réelle du coût d'un service public local ne peut être faite que par un système de comptabilité analytique ; or, seules 4 % des communes de plus de 10.000 habitants sont dotées d'un tel système. L'appréciation du critère de rapport qualité/service est très difficile à établir, car il faut pouvoir décomposer le coût pour prendre en compte les mêmes éléments. De plus, l'obligation de continuité du service public génère des coûts qu'il convient également d'intégrer. Pour une appréciation comparée des coûts d'un service public local en régie ou délégué, il faut également intégrer les données fiscales. La régie directe n'acquitte ni la taxe professionnelle, ni la taxe sur le foncier bâti. En cas de délégation, l'entreprise acquitte la taxe professionnelle, dont le produit pour la part communale revient à la collectivité, ou est partagée entre plusieurs collectivités si les installations du service public local sont installées sur le territoire de plusieurs communes.

La prise en compte de ces critères par les élus locaux, quelle que soit leur étiquette politique, témoigne d'une volonté, désormais généralisée, de choisir à chaque fois la solution la plus adaptée pour offrir le meilleur service au meilleur coût. Ce souci de bonne gestion apparaît également dans la mise en oeuvre des compétences transférées en matière d'enseignement.

c) L'éducation : des dépenses de fonctionnement maîtrisées

Cinq ans après l'intervention effective des transferts en matière d'éducation un constat s'impose : les conseils généraux, pour les collèges, les conseils régionaux, pour les lycées, ont eu à coeur d'exercer leurs nouvelles compétences de manière responsable et efficace.

Parce que les élus locaux assument avec exemplarité leurs responsabilités dans le domaine de l'éducation, les établissements d'enseignement secondaire "ont eu tout à gagner" de la décentralisation et en sont même, sans doute, les principaux bénéficiaires.

Si l'on observe en effet, par delà la diversité des situations locales, l'évolution des dépenses de fonctionnement des établissements d'enseignement secondaire depuis 1986, on

stabilité que leur progression a été maîtrisée et on relève même, dans de nombreux cas, une tendance à la stabilisation.

Il ressort ainsi des analyses du Bureau régional d'études économiques et financières que les dépenses de fonctionnement des collèges n'obèrent que faiblement les sections ordinaires des budgets départementaux : leur part s'établit en moyenne à 2,5% et elles sont assez comparables d'un département à l'autre puisqu'elles varient entre 40 et 60 F/habitant (sauf en Lozère où elles se situent autour de 130 francs).

Sans doute faut-il voir, dans cette maîtrise des dépenses, le fruit *des efforts de rationalisation* entrepris par les conseils généraux, efforts variables et différenciés, mais qui le plus souvent s'appliquent à la livraison des fournitures et à l'entretien (renégociation avantageuse des contrats antérieurs), aux économies d'énergie (la plupart des départements ont procédé, après diagnostic thermique de l'ensemble des collèges, à des travaux d'isolation portant sur l'étanchéité, la couverture, les menuiseries extérieures), à la souscription de contrats globaux (pour l'assurance des établissements, le chauffage, la vérification des installations d'électricité et de gaz, l'entretien des terrasses ou des ascenseurs, etc.) ou encore aux transferts aux établissements de la gestion courante.

Ce résultat est d'autant plus satisfaisant que les conseils généraux ont eu à faire face, à la suite d'initiatives de l'Etat, à un certain nombre de dépenses non couvertes par la compensation accordée au titre de la dotation générale de décentralisation. C'est ainsi que le transfert de la responsabilité des collèges n'ayant pas donné lieu, concomitamment, au transfert des personnels qui s'occupaient, avant 1986, de la gestion des établissements du premier cycle dans les rectorats, les préfetures, les inspections académiques et les directions départementales de l'équipement, les départements ont dû procéder au recrutement d'architectes, d'ingénieurs, de techniciens et de personnels administratifs ; de même, ont-ils été contraints de créer des emplois départementaux pour remédier à la suppression ou au non remplacement par l'Etat de personnels restés à sa charge, notamment pour l'entretien des bâtiments ; enfin, il leur a fallu supporter la charge financière d'initiatives pédagogiques de l'Etat, en particulier pour le développement des enseignements manuels ou scientifiques et l'entretien des équipements informatiques.

Parce que la responsabilité des lycées constitue la principale compétence de gestion des régions, les dépenses de fonctionnement correspondantes ont, comparées à celles engagées par les départements pour les collèges, un poids budgétaire beaucoup plus important.

Ces dépenses semblent néanmoins avoir atteint leur "vitesse de croisière", alors même que les conseils régionaux ont à faire face à une très sensible augmentation des effectifs lycéens. Elles s'avèrent en effet stables en proportion des dépenses courantes globales des régions (23,6% en 1989) et, depuis 1988, augmentent moins vite qu'elles.

Cette évolution est d'autant plus positive que les conseils régionaux, s'ils ont utilisé les services des rectorats et des inspections académiques, ont souvent dû, comme les conseils généraux pour les collèges, mettre sur pied des services constructeurs pour mener à bien le travail considérable de conception et de suivi qu'implique la gestion des lycées ; en outre, la gestion des équipements représente une charge plus lourde pour les régions responsables des lycées techniques et d'enseignements spécialisés, que pour les départements dont la compétence porte sur un niveau d'enseignement généraliste ; il convient de tenir compte enfin du poids de certaines dépenses pédagogiques, la détermination des frais pris en charge par l'Etat étant inévitablement arbitraire.

Parallèlement à cet effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement, les départements et les régions ont effectué un effort considérable en faveur des collèges et des lycées en matière d'équipement. Cet effort, qui constitue un autre aspect bénéfique de la décentralisation, sera évoqué dans la suite du rapport.

d) Les dépenses de personnels : des dépenses stabilisées

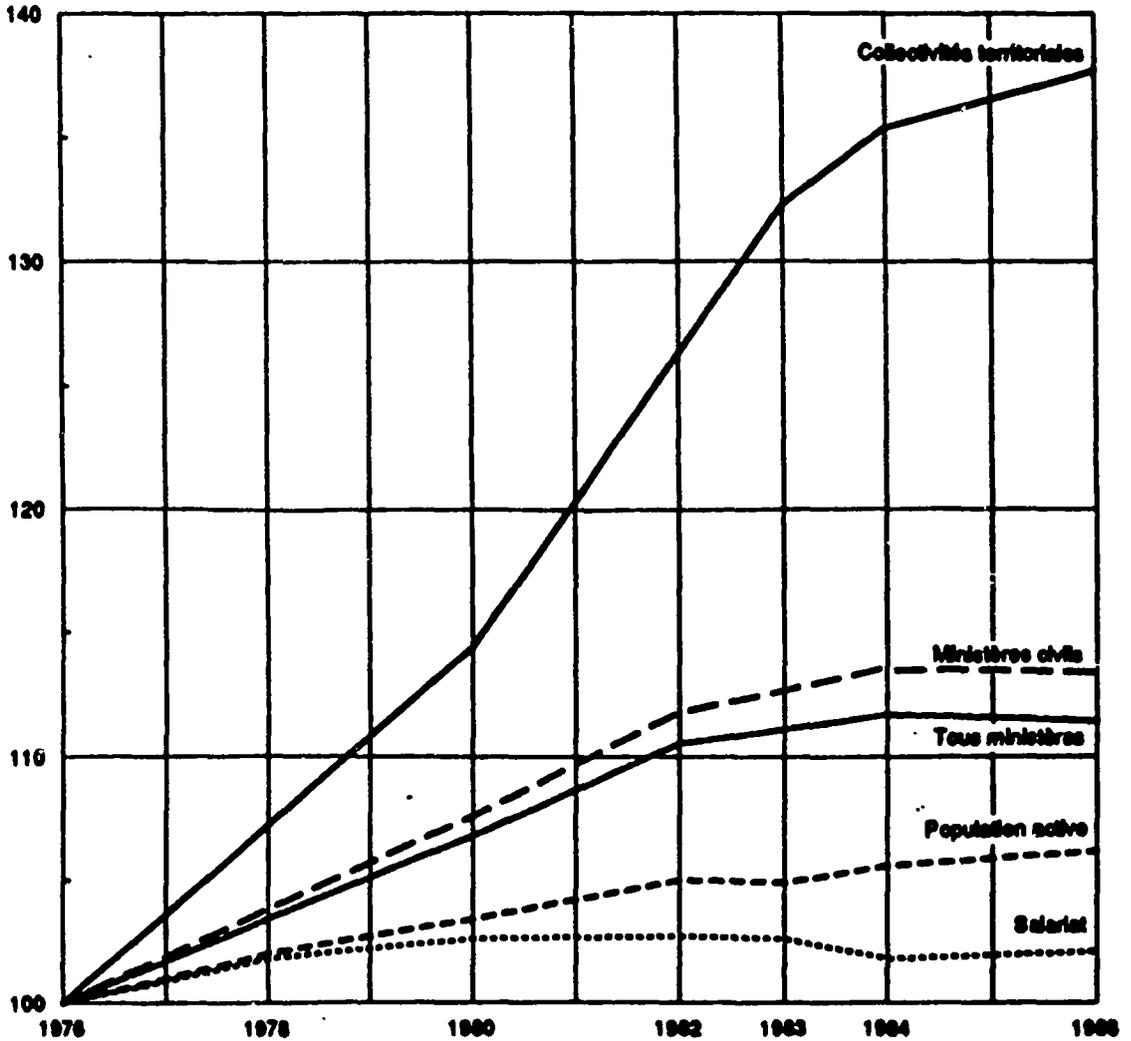
La progression contenue des effectifs des agents territoriaux se traduit par une plus grande maîtrise des frais de personnels.

• Les effectifs des collectivités territoriales : une progression contenue

Si les effectifs de personnels employés par les collectivités territoriales ont progressé de 38 % entre 1976 et 1986, cette croissance s'est sensiblement ralentie depuis 1984, comme en témoigne le graphique ci-après :

Fonction publique, emploi, population active
Évolutions depuis 10 ans

Indice 100 en 1976



• Evolution globale des effectifs :

L'évolution récente des effectifs des collectivités territoriales est la suivante :

Effectifs des collectivités territoriales

	(1.01.1988)	(1.01.1989)	évolution en %
Organismes régionaux et départementaux			
- Régions	3 783	4 314	+ 14 %
- Départements	155 945	152 445	- 3 %
- Etablissements publics	27 058	27 802	+ 2,75 %
Organismes communaux et groupements			
- Communes	808 222	819 008	+ 1,33 %
- Groupements et autres établissements publics	152 402	156 359	+ 2,6 %
Organismes locaux divers	29 992	35 770	+ 19,2 %
Total	1 177 402	1 195 698	+ 1,55 %
Titulaires	808 000 (68,6 %)	813 136 (68 %)	
Non titulaires	328 325 (27,9 %)	325 246 (27,2 %)	
Assistantes maternelles	41 077 (3,5 %)	57 316 (4,8 %)	
Hommes	496 200 (42,14 %)	503 070 (42 %)	
Femmes	681 202 (57,85 %)	692 628 (58 %)	

Source : Direction générale des collectivités locales

Au 1er janvier 1989, les collectivités territoriales (régions, départements, communes, groupements et établissements publics locaux) employaient 1 195 698 personnes, soit 8 % de la population salariée en France. Cet effectif est stable puisque, après avoir baissé de près de 1 % en 1987, il n'augmente que de 1,5 % entre 1988 et 1989.

Parallèlement, les effectifs réels (1) de la fonction publique d'Etat, qui avaient diminué entre 1984 et 1988, reprennent leur progression : 2 655 000 en 1989 et 2 623 787 en 1990.

Tout en faisant la part, minime au demeurant, du gonflement des effectifs de l'Etat imputable à l'exercice du droit d'option ouvert au personnel en fonction dans les services transférés, force est de constater le caractère paradoxal de la situation actuelle : loin de se traduire par une diminution sensible des effectifs d'agents de l'Etat, la décentralisation s'accompagne d'un renforcement du nombre de ces agents.

(1) Les effectifs réels sont plus élevés que les effectifs budgétaires car ils incluent les emplois à temps partiel en constante augmentation.

Pour tenter d'élucider ce phénomène, la commission des finances du Sénat a demandé à la Cour des comptes de réaliser, en application des dispositions de l'article 10 de la loi du 22 juin 1967, une enquête sur les incidences de la décentralisation sur les structures et les dépenses de l'Etat. La Cour des comptes remettra à la commission des finances un bref "rapport d'étape" à l'automne 1991 et les résultats définitifs de l'enquête au début de 1992.

• Répartition des effectifs par structures

Les personnels employés par les collectivités territoriales se répartissent, par catégorie d'employeurs, de la manière suivante :

	(1.01.1988)	(1.01.1989)
Organismes régionaux et départementaux	15,90 %	15,42 %
- Régions	0,30 %	0,36 %
- Départements	13,30 %	12,74 %
- Etablissements publics	2,30 %	2,32 %
Organismes communaux et groupements	81,6 %	81,57 %
- Communes	68,70 %	68,50 %
- Groupements et autres établissements publics	12,90 %	13,07 %
Organismes locaux divers	2,50 %	3,01 %
Total	100 %	100 %

Les communes, qui assurent le plus souvent en régie des services publics locaux "utilisateurs de train d'oeuvre" demeurent avec près de 820 000 agents, soit 68,5 % des effectifs des collectivités territoriales, les principaux employeurs d'agents locaux.

Toutefois, cette prépondérance des communes connaît une légère érosion : la part des agents employés par les communes est passée, entre 1988 et 1989, de 68,70 % à 68,50 %.

Deux causes peuvent expliquer cette évolution sans qu'il soit possible de mesurer, avec précision, leurs effets respectifs :

- d'une part, la concession de services publics locaux (eau, enlèvement des ordures ménagères,...) à des entreprises privées avec

la réembauche par les concessionnaires d'une partie du personnel précédemment affecté à ces activités ;

- d'autre part, la "montée en régime" des organismes de regroupement communal dont la part relative dans l'effectif total des personnels locaux est passé, entre 1988 et 1989, de 12,9 % à 13,1 %.

Les effectifs des personnels employés par les départements, qui étaient stables depuis 1985, ont diminué de 3 % entre 1988 et 1989. Cette diminution résulte de la prise en charge par l'Etat d'une partie des personnels non titulaires employés par les directions départementales de l'équipement ainsi que des agents des tribunaux administratifs.

En revanche, les effectifs employés par les régions, qui sont passés de 500 à 4 314, entre 1982 et 1989, continuent à augmenter rapidement : + 14 % pour la seule année 1989.

Ce considérable gonflement des effectifs des régions correspond à la nécessité à laquelle ont été confrontées les exécutifs régionaux, à partir de 1982, et surtout de 1986, de constituer une infrastructure administrative jusque là inexistante.

. Les frais de personnel : une croissance stabilisée

Après une période caractérisée par une forte progression, la croissance des frais de personnel semble "marquer le pas" depuis 1988.

Au-delà de l'effet mécanique de l'augmentation des effectifs territoriaux, l'évolution rapide des dépenses de personnel résultent de deux facteurs :

- la progression des rémunérations de l'ensemble des secteurs économiques et en particulier de la fonction publique, qui est restée, jusqu'en 1985, plus élevée que celle du produit intérieur brut ;
- l'accroissement des cotisations sociales versées par les collectivités locales pour les agents qu'elles emploient : la mise en oeuvre de la compensation démographique entre régimes de sécurité sociale a entraîné, en 1986 et 1987, une forte augmentation des cotisations à la C.N.R.A.C.L.

Ces deux facteurs de hausse tendant à s'estomper, la croissance des frais de personnels est passée, depuis 1989, de 6 % par an en francs constants à 2 % par an en volume.

Selon la Caisse des dépôts et consignations, les dépenses de personnel des administrations publiques locales (1) ont augmenté, en 1990, de 1,3 % en volume alors que les dépenses de fonctionnement progressaient de 2,6 %.

Ce taux de croissance de 1,3 % devrait se maintenir en 1991 en dépit de l'application, en année pleine, de "l'accord Durafour" sur la rénovation de la grille indiciaire qui se traduirait pour les collectivités locales -dont les associations représentatives n'ont pas été associées à la négociation de cet accord- par une dépense supplémentaire de 10 milliards de francs.

B - LE DEVELOPPEMENT DES EQUIPEMENTS

Fortement lors des années soixante et soixante-dix, la progression des dépenses d'équipement des collectivités territoriales a continué d'être sensible au cours de la décennie quatre-vingt.

Ainsi, la progression des investissements réalisés par les communes a été de 3,6 % pour les exercices 1988 et 1989, atteignant 10,5 % pour les départements et 23,5 % pour les régions. Dépassant 140 milliards de francs, les dépenses d'équipement des collectivités locales représentent désormais près du double des dépenses civiles d'équipement de l'Etat.

Ces dépenses concernent, le plus souvent, des secteurs essentiels et, notamment, les infrastructures matérielles (voirie, etc...) et immatérielles (éducation, formation) du développement économique. Elles relèvent, d'ailleurs, de plus en plus fréquemment, de domaines figurant dans le champ de compétences de l'Etat, lorsque celui-ci n'est plus à même de l'assumer.

Deux exemples du dynamisme local seront plus particulièrement examinés ici : celui de l'éducation, déjà évoqué à propos de la maîtrise des dépenses de fonctionnement, et celui de la culture.

1. Le concept d'administrations publiques locales (A.P.U.L.) recouvre les communes, les départements, les régions, les groupements de collectivités ainsi qu'un certain nombre d'organismes tels que les établissements publics d'aménagement, les agences financières de bassin et les chambres consulaires.

1. L'éducation, un effort sans précédent

Si l'on compare les efforts des collectivités locales à ceux que l'Etat consentait à la date des transferts et leurs réalisations à celles qui étaient alors les siennes, il est clair que le rapprochement du pouvoir de décision du terrain a permis de mieux satisfaire les besoins, tant en qualité qu'en délai⁽¹⁾.

Les chiffres sont éloquentes : entre 1986 et 1990, les départements auront dépensé près de 38 milliards de francs pour l'enseignement secondaire et les régions 45,5 milliards de francs ; les charges auront augmenté de quelque 147% pour les premiers et d'environ 368% pour les secondes.

Dépenses des départements pour les collèges

	1986	1987	1988	1989	1990
(en millions de francs)	Réalisations	Réalisations	Réalisations	Budgets primitifs	Budgets primitifs
Fonctionnement	3.147	3.750 (+19,1)	4.181 (+11,4%)	3.997 (-4,4%)	4.598 (+15%)
Investissement	938	2.688 (+186,5%)	4.186 (+55,7%)	4.976 (+18,8%)	5.477 (+10%)
Total	4.085	6.438 (+57,6%)	8.367 (+29,9%)	8.973 (+7,2%)	10.075 (+12,2%)

(Source : ministère de l'Intérieur)

(1) Quelques extraits du rapport remis en décembre 1988 par l'inspection générale de l'administration sur la participation des communes et de leurs groupements aux dépenses de fonctionnement et d'investissement des collèges méritent ici d'être cités :

- "alors que l'on pouvait craindre avant sa mise en oeuvre que le transfert de la compétence aux départements soit vécu par eux comme un simple transfert de charges puisque l'Etat garde la responsabilité de la pédagogie et de la gestion des personnels (...), les départements ont assuré avec compétence et conviction leurs nouvelles attributions, sans hésiter à faire un effort financier important";

- par cet effort, ils ont démontré "leur motivation pour cette nouvelle compétence et leur capacité à assurer sur leurs fonds propres et par la voie de l'emprunt des charges financières correspondant aux besoins et non limitées aux compensations de dépenses prévues par les textes";

- "l'enseignement public dans les collèges est le grand gagnant de la décentralisation au niveau départemental".

Dépenses des régions pour les lycées

	1986	1987	1988	1989	1990
(en millions de francs)	Réalisations	Réalisations	Réalisations	Budgets primitifs	Budgets primitifs
Fonctionnement	2.411	2.854 (+18,3%)	3.003 (+5,2%)	3.178 (+5,8%)	3.403 (+7,1%)
Investissement	899	3.131 (248,2%)	5.671 (+81,1%)	8.861 (+56,2%)	12.088 (+36,4%)
Total	3.310	5.985 (+80,7%)	8.674 (+44,9%)	12.039 (+38,8%)	15.491 (+28,6%)

(Source : ministère de l'Intérieur)

Parallèlement à leur souci de contenir les dépenses de fonctionnement, déjà évoqué, les conseils généraux et régionaux ont consenti un effort financier exceptionnel en matière d'équipement afin d'accroître, restaurer et moderniser le patrimoine mis à leur disposition en 1986 dans un état d'entretien et de sécurité souvent déplorable. Aussi ont-ils multiplié leurs investissements par plus de cinq pour les collèges et par plus de douze pour les lycées.

Ces investissements ont été, pour une part croissante, financés par les collectivités locales elles-mêmes car leur taux de couverture par les dotations de l'Etat destinées à compenser le transfert des charges a constamment diminué pour ne plus s'établir, en 1989, qu'au quart environ des dépenses. Ce constat rend particulièrement injuste et choquante la mise en cause des régions par le Gouvernement dans la "crise des lycées" des mois d'octobre et de novembre derniers.

a) L'effort des départements en faveur des collèges

Les dépenses d'équipement des départements en faveur des collèges ne représentaient, en moyenne, en 1986, qu'un peu moins de 3% des budgets locaux d'investissement ; elles dépassent 8% depuis 1988 alors même que les effectifs du premier cycle de l'enseignement secondaire ont, ces dernières années, diminué, en passant de 3.331.900 élèves en 1985-1986 à 3.224.800 élèves en 1988-1989 (1) (et, d'après les dernières prévisions, la population des collèges devrait baisser encore de 1,5% en 1991).

(1) Repères et références statistiques sur les enseignements et la formation. Ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports. Direction de l'évaluation et de la prospective.

Selon les analyses du Bureau régional d'études économiques et financières, ces dépenses sont, contrairement aux frais de gestion, très différenciées selon les départements. Une vingtaine d'entre eux consacrent 15 à 20% de leur budget d'investissement aux collèges, beaucoup multiplient par deux ou trois leur effort pendant que d'autres le diminuent de moitié.

**Les dépenses d'équipement des collèges (1)
dans les budgets départementaux d'investissement (métropole)**

En millions de francs	1986 (CA)	1987 (CA)	1987 / 1986	1988 (CA)	1988 / 1987	1989 (BP)	1989 / 1988
Dépenses d'investissement des départements	35210	43561	23,7%	49819	+ 14,3%	56345	+ 13,1%
Dépenses d'équipement des collèges	938	2688	+ 186,5%	4186	+ 55,7%	4976	+ 18,8%
% budget global	2,66%	6,17%		8,40%		8,83%	

(1) collèges publics

CA : compte administratif

BP : budget primitif

La très forte croissance des dépenses d'investissement pour les collèges est certes due au souci des élus départementaux d'offrir aux élèves -et à leurs enseignants- un cadre scolaire de qualité, mais elle s'explique surtout par l'état de dégradation du parc au moment du transfert. Il a fallu à la plupart des départements (comme par exemple ceux du Nord ou de la région parisienne qui ont hérité de très nombreux établissements à structure métallique, du type du CES Edouard Pailleron de sinistre mémoire) remettre les locaux aux normes de sécurité et engager des dépenses de réhabilitation, voire de reconstruction, fort onéreuses.

L'examen de la structure des dépenses d'équipement des collèges montre clairement que les investissements des départements sont loins d'être couverts par la dotation départementale d'équipement des collèges.

Fixée au départ -en 1986- à 898 millions de francs en autorisations de programme et 377 millions de francs en crédits de

**Structure des dépenses
d'équipement des collèges(*)**

(en millions de francs)	1986 (CA)		1987 (CA)		1988 (CA)		1989 (BP)	
	Montant	part en %						
Dotation départementale d'équipement des collèges DDEC(1)	377	32,70%	749	28,07%	1.019	26,64%	1.086	23,20%
Participation des communes (contribution effective)	149	12,92%	245	9,17%	445	10,75%	546	11,66%
Ressources propres des départements (y compris les emprunts)	627	54,38%	1.675	62,76%	2.672	64,61%	3.049	65,14%
Total	1.153	100	2.669	100	4.136	100	4.681	100

(*) (d'après les chiffres du ministère de l'Intérieur) collèges publics cf. rapport de la commission des lois sur le projet de loi relatif à la participation des communes au financement des collèges (2ème session ordinaire - Sénat n°215)

CA : compte administratif

BP : budget primitif

(1) en crédits de paiement (la DDEC est calculée en autorisations de programme et les crédits de paiement correspondants sont versés sur trois ans : 42% la première année, 35% la deuxième et 23% la troisième).

paiement, la DDEC a évolué depuis, conformément à l'article 17 de la loi du 22 juillet 1983 modifiée, comme la dotation globale d'équipement, c'est-à-dire au même rythme que la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

L'Etat s'étant fortement désengagé au cours des trois exercices qui ont précédé le transfert et qui ont servi de base au calcul initial de la DDEC, celle-ci a été manifestement sous-évaluée dès l'origine par rapport aux besoins. Ajoutons que ceux-ci n'ont jamais été chiffrés alors que l'évaluation de la remise en état des biens mis à disposition avait été prévue par la loi du 7 janvier 1983.

L'écart entre la DDEC et les dépenses d'investissement des départements pour les collèges s'est depuis nettement accru puisque le taux de couverture des secondes par la première est passé de 32,20% à 23,20% en quatre ans.

Les participations communales ne suffisent pas à combler la différence. Elles ont très sensiblement augmenté en valeur absolue, mais leur part dans la structure de financement des dépenses d'équipement des collèges est restée relativement stable (autour de 11%).

Cette évolution globale cache des situations locales très différentes. Si les départements les plus démunis mobilisent toutes les contributions communales auxquelles ils peuvent prétendre, d'autres ont procédé, par anticipation (1), à l'exonération totale (2) ou partielle des communes, et l'ont même fait en plus grand nombre que pour les dépenses courantes. Certains conseils généraux opèrent une distinction entre les opérations nouvelles (construction et extension) et les grosses réparations et modulent -voire ont supprimé- la participation des communes pour l'une ou l'autre de ces deux catégories d'investissements. D'autres ne demandent aucun versement pour les opérations dont le coût est inférieur à un montant déterminé. D'autres enfin ne réclament de contribution qu'aux communes propriétaires ou aux communes d'implantation des établissements. En contrepartie des exonérations qu'elles consentent, les instances départementales sollicitent, le plus souvent, la fourniture, à titre gratuit, des terrains d'implantation des établissements.

En définitive, selon les départements et la nature des dépenses, la participation des communes aux dépenses d'investissement des collèges variait, en 1989, de 0 à 55% (3).

Plus de la moitié en 1986, plus des deux tiers aujourd'hui, des nouveaux investissements sont couverts par les départements eux-mêmes, sans que la part respective de la fiscalité et des emprunts (globalisés dans les recettes départementales) puisse être réellement identifiée. Il est clair toutefois, par référence au taux de couverture des dépenses d'investissement des départements par l'emprunt, estimé à plus de 26% par le ministère de l'Intérieur pour l'exercice 1987, que cette ressource intervient pour une part importante dans le financement de l'équipement des collèges. Si l'inspection générale de l'administration a pu noter dans son rapport de décembre 1988 que le recours à

(1) Loi n° 90-586 du 4 juillet 1990 qui prévoit l'extinction des participations communales aux nouvelles dépenses d'investissement des collèges d'ici le 31 décembre 1999

(2) Exemples cités par le rapport du Gouvernement remis au Parlement le 4 octobre 1989 sur la participation des communes au financement des collèges : Aube, Nord, Essonne, Creuse, Indre, Hautes-Pyrénées, Tarn.

(3) D'après le rapport précité du Gouvernement.

l'emprunt ne s'était pas traduit par un accroissement excessif de la fiscalité locale, on peut craindre que l'évolution soit moins favorable à l'avenir car de nombreux départements, privés par ailleurs à terme des participations communales, devront engager de nouveaux programmes d'équipement pour faire face à la reprise de l'augmentation des effectifs scolarisés dans les collèges que l'on attend dans les prochaines années.

b) L'effort des régions en faveur des lycées

Considérée en pourcentage du budget d'équipement des régions comme en valeur absolue, l'augmentation, depuis 1986, des charges d'investissement pour les lycées a été encore plus spectaculaire que celle des dépenses d'investissement engagées par les départements pour les collèges.

Tout aussi soucieux d'améliorer le parc immobilier mis à leur disposition que les conseils généraux, les conseils régionaux ont eu surtout à développer les capacités d'accueil : contrairement à la population scolarisée dans les établissements du premier cycle, les effectifs du second cycle ont très sensiblement crû depuis le transfert des compétences, sous la pression de la démographie et de l'allongement de la scolarité. Ils sont en effet passés de 2.160.834 élèves en 1985-1986 à 2.360.122 élèves en 1988-1989 (1). Les prévisions faisaient état d'une nouvelle progression de 2,5% en 1991.

(1) *Repères et références statistiques sur les enseignements et la formation. Ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports. Direction de l'évaluation et de la prospective.*

2.160.834 = 1.208.900 pour le deuxième cycle général et technologique, 818.400 pour le deuxième cycle professionnel, 42.593 pour les classes préparatoires aux grandes écoles et 90.941 pour les sections de techniciens supérieurs.

2.360.122 = 1.444.200 pour le deuxième cycle général et technologique, 711.100 pour le deuxième cycle professionnel, 54.533 pour les CPGE et 150.289 pour les STS.

**Dépenses d'investissement
des lycées (métropole)**

(en millions de francs)	1986 (CA)	1986/1985 en %	1987 (CA)	1987/1986 en %	1988 (CA)	1988/1987 en %	1989 (BP)	1989/1988
Budget d'investissement des régions	11.774	+ 15,6%	14.877	+ 26,3%	19.193	+ 29%	23.279	+ 28,8%
Dépenses d'investissement pour les lycées								
● Montant	899			+ 248,2%	5.671	+ 81,1%	8.861	3.131 → 56,2%
● part en %	7,6%				29,5%		38%	21%

CA : compte administratif

BP : budget primitif

Multipliées par dix en quatre ans, les dépenses d'équipement des lycées ont connu leur plus forte croissance en 1987, année de "montée en puissance" ; le rythme de leur progression demeure depuis très élevé (et, dans certaines régions, la "cadence" reste beaucoup plus soutenue que celle traduite par la moyenne statistique nationale) et très supérieur à celui des autres dépenses régionales d'investissement.

Force est de constater que la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) qui a accompagné le transfert des compétences en matière d'investissement pour les lycées ne constitue pour les régions, qui ne bénéficient en théorie d'aucune autre contribution extérieure, qu'une maigre contrepartie financière et une compensation chaque année plus modeste.

**Structure des dépenses d'investissement
des lycées (métropole)**

(en millions de francs)	1987 (CA)	1988 (CA)	1989 (BP)	1990 (BP)
Dépenses d'investissement des lycées	3.131	5.671	8.861	12.088
DRES (1)	2.131	2.203	2.291	2.438
Taux de couverture	68 %	38,8 %	25,8%	20,1 %

CA : Compte administratif

BP : Budget primitif

(1) Autorisations de programme (comme la DDEC, la DRES est calculée en autorisations de programme ; les crédits de paiement correspondants sont versés sur trois ans : 42 % au cours de la première année, 35% au cours de la deuxième et 23% au cours de la troisième).

Comme la DDEC et pour les mêmes raisons, la DRES a été à l'origine sous-évaluée ; sa progression ⁽¹⁾ a été par la suite sans commune mesure avec l'évolution des besoins. Ainsi, il a fallu prévoir, en 1987, une contribution exceptionnelle de 1,2 milliard de francs destinée à la remise en état des lycées (500 millions de francs ont été versés par la loi de finances pour 1988 et 700 millions de francs par celle de 1989).

Le taux de couverture de la DRES a constamment diminué au point d'être aujourd'hui inférieur -en moyenne- au quart de la charge supportée par les régions. On est très loin du principe de la compensation intégrale des charges inscrit dans les lois de décentralisation !

Il est en outre difficilement acceptable que l'administration n'ait toujours pas chiffré et rendu public le coût de la remise en état des lycées. Faut-il rappeler qu'aux termes de l'article 98 de la loi de finances pour 1987, les travaux de la commission consultative sur l'évaluation des charges doivent faire l'objet, chaque année, en annexe au projet de budget, d'un rapport au Parlement, appréciant pour chaque région l'évolution des charges résultant du transfert de compétences compte tenu des dotations (DGD et DRES) attribuées par l'Etat ? La commission s'est certes réunie le 29 mars 1989, mais pour constater, d'après le ministère de l'Education nationale, qu'il lui manquait "les données chiffrées relatives au montant des investissements nécessaires pour tenir compte des perspectives démographiques de chaque région" et demander à l'administration de les lui fournir...

C'est donc sur l'effort propre des régions, nourri par l'emprunt ou l'augmentation de la fiscalité locale, que repose, aujourd'hui, pour l'essentiel, l'équipement des lycées, même si, comme la possibilité leur en est ouverte par l'article 14 de la loi n°83-663 du 22 juillet 1983, les conseils régionaux procèdent dans certains cas, plus souvent que pour les dépenses courantes, à "l'appel à responsabilité" des départements et surtout des communes souvent désireuses de continuer à exercer la responsabilité des investissements des établissements dont elles étaient propriétaires à la date du transfert.

Cette évolution ne peut que s'accroître à l'avenir avec, d'une part, l'objectif de faire accéder 80% de la population scolaire au niveau du baccalauréat d'ici l'an 2000 et, d'autre part, la réhabilitation indispensable de nombreux établissements que les régions ont souvent dû différer pour donner la priorité à l'augmentation des capacités d'accueil.

(1) La DRES comme la DDEC est indexée sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

Ainsi, le conseil régional d'Ile de France a adopté en juin dernier un programme de rénovation de 9,65 milliards de francs qui concerne 70% des lycées franciliens. Cet effort dépassant ses capacités immédiates de financement, il a envisagé de recourir au marché d'entreprise de travaux publics, formule jusqu'alors inusitée par laquelle il entend confier à des entrepreneurs la réhabilitation des établissements et leur entretien pendant dix ans, et dont il attend des solutions à la fois sûres et économiques sur le plan du fonctionnement.

2. Le dynamisme culturel local

Dans le domaine de la culture le rôle des collectivités territoriales a connu également un essor sans pareil.

Les villes assument depuis longtemps d'importantes responsabilités : maison de la culture, conservatoires de musique, bibliothèques, musées, cinémas, théâtres lyriques et dramatiques, etc, auxquels sont venus s'ajouter de nouveaux secteurs dans le domaine de l'audiovisuel notamment. Des communes plus modestes se sont à leur tour lancées dans le développement culturel animées tout à la fois par le souci de répondre à la demande des populations que de préserver un patrimoine menacé ou en voie de disparition.

La mise en valeur des richesses artistiques et ethnologiques a été sensible et connaît, surtout depuis les lois de décentralisation, une impulsion renouvelée.

Par ailleurs de nombreux départements interviennent pour assurer une péréquation entre des communes inégalement dotées mais qui doivent répondre aux attentes de leur population.

De façon plus diffuse mais significative, des régions ont entrepris d'animer les espaces dont elles ont la charge en favorisant tantôt des actions spécifiques (développement de festivals musicaux, aide aux orchestres régionaux) tantôt l'aide aux structures telles que les associations fédératives, les institutions intercommunales ou l'aide technique.

Le département et la région ont pris également une part active au développement culturel, d'abord en assumant d'une manière dynamique les nouvelles compétences transférées (services des archives et bibliothèques centrales de prêts). C'est ainsi que beaucoup de départements ont transformé le système de lecture publique traditionnellement fondé sur les bibliobus en réseau de bibliothèques et d'antennes pour rapprocher la lecture des lecteurs.

Mais départements et région contribuent par ailleurs au développement culturel en dehors même des compétences transférées. Intermédiaire sur deux niveaux de gestion de la vie culturelle -l'Etat et les communes- ces collectivités accompagnent ou confortent les actions engagées. Les motivations sont multiples. Observons surtout le souci de se donner une image, de se forger une identité, préalable à l'assise de toute existence institutionnelle.

L'analyse détaillée des actions menées par les collectivités territoriales : conservation, diffusion, création, animation et formation, met en évidence l'intérêt qu'elles portent à la politique culturelle et l'apport déterminant de leurs interventions au cours des dix dernières années.

On trouvera dans le tableau ci-après une ventilation des dépenses des collectivités territoriales et de l'Etat dans les domaines culturels.

**Les dépenses culturelles des collectivités
publiques en 1987**

(en milliards de francs)

Etat	15,2
dont	
. ministère de la culture	8,7
. autres ministères (1)	6,5
.....
Collectivités territoriales	24,5
dont	
. régions	0,8
. départements	2,7
. communes (2)	21

Source : Ministère de la Culture

(1) Chiffres extrapolés

(2) Communes de plus de 10.000 habitants :

16,2 milliards de francs ; communes de moins de

10.000 habitants : 3,6 milliards de francs ; Paris :

1,2 milliard de francs.

L'utilisation des crédits fait apparaître une certaine spécialisation des interventions par niveau de collectivité.

Ainsi, les régions ont dépensé, en 1987, 765,7 millions de francs (en progression de 31,1 % par rapport à 1984) pour consacrer leurs efforts entre les postes suivants :

Répartition par fonction des dépenses culturelles des régions (1)

Types de dépenses	En pourcentage du budget culturel total
- production artistique	37,3 %
- conservation-diffusion	27,3 %
- animation	25,2 %
- communication	4,5 %
- formation	3,8 %
- autres	1,9 %

Source : Rapport n° 59 de M. Raymond BCURGINE - Sénat.
Tome III - 1ère Session ordinaire - 1990-1991.

Les départements ont exposé, pour leur part, 2.688 millions de francs en 1987, soit une progression de 44 %, en l'espace de trois ans, en francs constants.

Répartition par fonction des dépenses culturelles des départements

Types de dépenses	1987 (en MF)	% d'évolution 1987/1984 francs constants	En pourcentage du budget culturel global
- Conservation-diffusion	1.454,2	+ 57,0	54 %
- Production artistique	383,5	+ 91,0	14,2 %
- Animation culturelle	430,6	+ 13,6	16 %
- Formation	138	+ 25,0	5,1 %

Source : Rapport de M. Raymond BOURGINE - Sénat. Tome III - 1ère Session ordinaire - 1990-1991.

Les communes (tout au moins les plus grandes, puisque les données disponibles ne portent que sur les villes de plus de 150.000 habitants) ont progressé à un rythme soutenu : 14,6 % par rapport à 1984. On trouvera ci-après la répartition par fonction de leurs dépenses.

**Répartition par fonction des dépenses
culturelles des communes**

Types de dépenses	En pourcentage du budget culturel total
Production artistique	40 %
- Conservation	27 %
- Formation	16 %
- Animation	13 %

Source : Rapport n° 59 de M. Raymond BOURGINE - Sénat.
Tome III - 1ère Session ordinaire - 1990-1991.

CHAPITRE DEUX

LES RUPTURES DE CONTRAT

Le précédent chapitre a décrit la capacité d'adaptation dont les collectivités territoriales ont su faire preuve face aux enjeux de la décentralisation. L'augmentation incontestable des prélèvements obligatoires locaux dont celle-ci s'est accompagnée a également pu être relevée. Il convient désormais d'examiner les facteurs de cette augmentation. A cet égard, la Mission n'entend pas éluder l'incidence qu'a pu avoir telle ou telle mauvaise gestion. Elle souhaite cependant rappeler que, dans l'immense majorité des cas, l'augmentation de la pression fiscale locale est d'abord la conséquence mécanique d'une double rupture de contrat.

D'une part, en effet, les collectivités territoriales ont été conduites, par des voies diverses, à pallier les carences d'un Etat défaillant (A). D'autre part, les transferts financiers alloués par l'Etat ont été l'objet d'atteintes qui ont compromis l'équilibre des budgets locaux (B).

A. LES COLLECTIVITES LOCALES AU SECOURS D'UN ETAT DEFAILLANT

La recherche, par l'Etat, de relais financiers, à l'échelon local, ne constitue pas un phénomène nouveau ; nombre des mécanismes qui prévalaient encore au début des années soixante-dix (financements croisés, existence de normes pour la réalisation des investissements locaux conditionnant leur financement par la caisse des dépôts, etc...) tendaient, en effet, à permettre à l'Etat de contrôler l'action locale, voire de se décharger sur les collectivités territoriales d'une partie du coût de politiques dont il assumait par ailleurs la maîtrise et bénéficiait du prestige.

La vigueur retrouvée du phénomène des transferts de charges vient, aujourd'hui, heurter les principes fondateurs de la décentralisation, tels qu'ils furent dégagés en 1982 et 1983 : principe du transfert de blocs de compétences homogènes, principe corollaire de l'entière maîtrise des compétences transférées - autrement

dénoté "qui paye commande", principe, enfin, de l'équilibre des charges transférées et de la ressource fournie en contrepartie.

Une telle évolution apparaît, *a posteriori*, peu surprenante : la recherche, par l'État, d'un retour à des grands équilibres budgétaires contrariés par le poids d'une dette dont la charge n'a cessé de croître, conjuguée à la volonté de l'échelon central de promouvoir de nouvelles sources de dépenses (revenu minimum d'insertion, logement social, infrastructures de transport...) ne pouvait qu'entraîner la recherche de relais financiers, baptisés selon les cas "cofinancements", ou "partenariats".

Cette évolution témoigne à la fois de l'incapacité croissante de l'État à assumer ses obligations et de la souplesse, de l'adaptabilité, de l'élasticité des budgets locaux.

Les transferts de charges, dont l'anatomie mérite d'être examinée, sont donc à la fois l'expression du dynamisme local - puisque les collectivités territoriales se sont révélées aptes à les assumer - et le reflet malsain de la paralysie étatique.

1. Les transferts de charges : un phénomène polymorphe

a) Rappel de quelques principes

Le champ d'intervention des collectivités territoriales était, jusqu'à l'intervention des lois de 1983, encadré par la notion floue "d'affaires d'intérêt local" (loi du 10 août 1871, article 46-28 : "le conseil général statue... généralement sur tous les objets d'intérêt départemental...", loi du 5 avril 1884 : "le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune") et par une série de compétences obligatoires, consistant souvent à apporter une contribution financière à une action dont la mise en œuvre incombait à l'État.

La loi du 7 janvier 1983 a, sur deux points essentiels, mis fin à cette logique, en indiquant (article premier, premier alinéa) : "les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence", celle-ci devant être, autant que faire se peut, précisée par des textes de loi ; en outre, l'article 3 du même texte dispose :

"La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de

l'Etat et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétence ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions".

Ainsi était posé le premier des principes de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, d'une part, entre les différentes catégories de collectivités territoriales, d'autre part, celui de l'**homogénéité des compétences exercées par chaque type d'intervenant**. Ce principe aurait dû exclure tout partage des responsabilités et des financements.

En second lieu, tant la loi du 2 mars 1982 que celle du 7 janvier 1983 ont expressément édicté un principe de "suffisance" des ressources transférées en compensation des charges nouvelles créées, pour les collectivités territoriales, par les transferts de compétences ; ainsi, le premier alinéa de l'article 5 de la loi du 7 janvier 1983 dispose que "les transferts de compétences ... sont accompagnés du transfert concomittant par l'Etat aux communes, aux départements et aux régions, des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences...". Outre des ressources suffisantes, la loi prévoit également le transfert des biens et des services de l'Etat.

Enfin, les lois de décentralisation -et, notamment, la loi du 11 octobre 1985 relative à la prise en charge des frais de fonctionnement des préfectures- ont prévu un troisième principe fondamental : "qui commande paye" (et, réciproquement, "qui paye commande"). Une lecture restrictive de ce principe le ramène à sa conséquence première, la suppression des financements croisés dans le domaine de la rémunération des personnels (suppression qui a mis fin à une situation où les départements, notamment, rémunéraient des personnels d'Etat, placés sous l'autorité du préfet, mais concourant, à l'époque où l'exécutif départemental était le préfet, à l'administration locale). Une approche plus générale de ce principe permet d'y voir la pierre angulaire de l'exercice des compétences tel qu'il fut initialement conçu : "qui commande paye" implique, en effet, la prohibition des financements croisés de toute sorte, puisque le commandement, à l'inverse du paiement, n'est pas susceptible de partage.

b) Les principes à l'épreuve des faits

La confrontation, neuf ans après la relance du processus de décentralisation, des principes et de leurs modalités de mise en oeuvre a conduit la mission à un constat d'échec. Echec non pas des collectivités territoriales, qui ont su et pu, de plus en plus, assumer les missions d'intérêt général dont l'Etat -consensuellement ou par le biais d'une obligation législative- se déchargeait sur elles, mais échec patent d'une démarche qui se voulait porteuse de clarté et qui, au fil du temps, n'a pu résister au retour en force de l'opacité des rôles et de la dilution des responsabilités.

Par trois moyens différents, en effet, les principes de 1982-1983 ont été peu à peu démantelés.

Le désengagement budgétaire de l'Etat dans quelques domaines clés, tout d'abord, a conduit les collectivités territoriales (sollicitées à cet effet par la pression conjuguée des administrations de l'Etat et des citoyens) à se substituer à lui. Ainsi ont été battus en brèche le principe des blocs de compétences et le principe "qui commande paye".

Ce premier type de transferts de charges, implicites et non obligatoires mais fortement encouragés, est le fruit d'une nouvelle forme du comportement de l'Etat qui, de gendarme puis providentiel se fait désormais solliciteur ou "mendiant".

Le recours à la loi, ensuite, a permis le retour des financements croisés, en violation, là encore, des principes de l'homogénéité des blocs de compétences et de l'identité du payeur et du décideur.

Cette résurgence des contingents (participation obligatoire d'une collectivité territoriale à une action conduite par l'Etat, notamment en matière d'aide sociale) constitue un deuxième type de transfert de charges non compensées : les transferts légaux.

L'insuffisance de la compensation, enfin, maintes fois dénoncée par le Sénat constitue le troisième type de transfert de charges.

Ainsi, peut être esquissée la typologie suivante :

Les transferts de charges : une typologie

Type de transfert	Modalités	Exemples
. Transferts de charges "implicites" ou "rampants"	<ul style="list-style-type: none"> - Sollicitation par les administrations de l'Etat, - Habilitation législative, pour les collectivités locales, à pratiquer certaines interventions auparavant réservées à l'Etat, - Inquiétudes des élus quant aux conséquences du désengagement de l'Etat pour l'avenir de leurs collectivités. 	<ul style="list-style-type: none"> - voirie nationale, - constructions universitaires, - train à grande vitesse, - interventions en faveur des entreprises en difficulté, - enseignement des langues à l'école primaire, etc... - archéologie
. Transferts de charges explicites mais non compensés financièrement	<ul style="list-style-type: none"> - Fixation, par la loi, d'une dépense obligatoire nouvelle, calculée en pourcentage par rapport à une dépense de l'Etat. - Mise à la charge des collectivités territoriales d'une obligation assumée auparavant par l'Etat, sans compensation financière. - Captation de ressources fiscales locales appelées, en vertu d'une loi, à être gérées par l'Etat (ou cogérées par l'Etat et les représentants des collectivités territoriales). 	<ul style="list-style-type: none"> - revenu minimum d'insertion, - logement social. - hébergement de certaines catégories de handicapés. - fonds pour le développement du commerce rural.
. Transferts par insuffisance de la compensation financière	<ul style="list-style-type: none"> - Transfert de compétences à l'issue d'une période de grave insuffisance des dotations consacrées par l'Etat à ces compétences. - Transfert de compétences au coût fortement évolutif. 	<ul style="list-style-type: none"> - constructions scolaires. - Aide aux personnes lourdement dépendantes.

Les transferts "rampants"

• Genèse du phénomène : la contradiction au coeur de l'exécutif.

La prise en charge, par les collectivités territoriales, de dépenses ne relevant pas expressément de leurs compétences procède de causes multiples. Deux d'entre elles jouent, assurément, un rôle prépondérant : la sollicitation étatique et l'inquiétude des élus quant à l'avenir du territoire dont ils sont responsables.

La mesure de l'incidence de l'une et l'autre de ces deux causes est délicate et subjective. Le caractère totalement contradictoire des propos tenus à ce sujet dans l'hémicycle du Sénat, à cinq jours d'intervalle, par deux ministres en exercice du même Gouvernement l'atteste pleinement.

**Quand le Ministre de l'éducation remercie
les collectivités locales...**
(Séance du 27 novembre 1989,
JO débats page 3944)

M. Lionel Jospin : Les contrats de plan Etat-Régions ont permis une collaboration exemplaire. Je tiens à le souligner et à saluer l'engagement des collectivités locales. Des contrats ont été conclus avec la totalité des régions de France, soit le double de la période précédente. C'est une véritable démarche de partenariat qui s'est instaurée. A une pratique très centralisée de la décision a succédé le dialogue entre partenaires, à la volonté unilatérale a succédé la concertation, et à la dilution des responsabilités a succédé l'engagement commun sur des objectifs.

**Quand le Ministre du budget
souhaite que chacun
s'occupe de ses affaires...**
(Séance du 22 novembre 1989,
JO débats page 3588)

Nota - M. Michel Charasse répond à trois interpellations de votre rapporteur, de M. Paul Girod et de M. René Monory.

M. Michel Charasse : Monsieur Hoeffel, lorsque j'étais conseiller régional et aujourd'hui en tant que conseiller général, je vote systématiquement contre tout ce qui est contrat de plan. J'y suis allergique. C'est une remise en cause de la décentralisation. Je suis logique avec moi-même.

Un peu plus tard :

M. Michel Charasse : En vertu de quelle loi, Monsieur Girod, en vertu de quel texte êtes-vous obligé de payer ?

M. Paul Girod : Mais, Monsieur le Ministre, on ne nous construit pas un mètre de route si nous ne payons pas !

M. Michel Charasse : Ce n'est pas vrai. Vous n'êtes pas obligé de financer les routes nationales !

M. Paul Girod : Dans ce cas-là, nous n'avons pas de route nationale !

M. Michel Charasse : C'est un autre problème. Tel est notre choix, a dit M Hoeffel. Les choix se paient.

Encore un peu plus tard :

M. Michel Charasse (répondant à M. René Monory) : Vous avez évoqué -et cela m'a personnellement touché- Gaston Defferre en disant : "ce n'est pas cela sa décentralisation". Je crois que Gaston Defferre avait voulu clarifier les rapports financiers entre l'Etat et les collectivités locales. Vous vous en souvenez, nous avons passé dans cette enceinte de nombreuses heures à débattre de la loi de décentralisation. Or, celle-ci reposait sur le principe suivant : qui fait quoi, qui paie quoi ? On a beaucoup trop rétabli, à mon gré, les financements croisés.

Le propos de votre rapporteur n'est pas de trancher le débat qui semble s'être ainsi implicitement ouvert entre le ministre du budget et le ministre de l'éducation nationale (à la voix duquel aurait d'ailleurs pu se joindre celle de nombreux ministres dits dépensiers qui manquent, justement, des moyens indispensables...).

Il lui appartient, en revanche, de relever que l'évolution de la législation a parfois pour but de favoriser ouvertement la prise en charge financière par les collectivités territoriales de dépenses relevant, en théorie sans partage, de la sphère de compétences de l'Etat...

• Une législation qui, parfois, "pousse à la dépense"

L'exemple le plus parfait de disposition législative conçue pour inciter les collectivités territoriales à relayer l'Etat défaillant est fourni par l'article 18 de la loi n° 90-587 du 4 juillet 1990 relative aux droits et obligations de l'Etat et des départements concernant les instituts universitaires de formation des maîtres, **à la maîtrise d'ouvrage de construction d'établissements d'enseignement supérieur** et portant diverses dispositions relatives à l'éducation nationale, à la jeunesse et aux sports.

Le premier alinéa de cet article dispose en effet que "... l'Etat peut confier aux collectivités territoriales ou à leurs groupements la maîtrise d'ouvrage de constructions ou d'extensions d'établissements d'enseignement supérieur relevant du ministre de l'éducation nationale ou du ministre de l'agriculture."

Le deuxième alinéa fait ensuite état d'une convention, passée entre l'Etat et la collectivité concernée et qui doit, notamment, **préciser les engagements financiers des deux parties.**

Ainsi, les collectivités territoriales sont clairement incitées à prendre en charge financièrement une compétence dont l'Etat conserve toutefois la maîtrise.

Plus insidieusement, la législation relative aux aides aux entreprises constitue également un facteur permissif d'extension des interventions des collectivités locales, au-delà du champ de leurs compétences.

Certes, à la suite d'amendements proposés par le Sénat, la loi du 2 mars 1982 précise expressément dans les articles 5 et 48, que "l'Etat a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale ainsi que de la défense de l'emploi".

Toutefois, ces mêmes articles disposent que "néanmoins... la commune (le département, la région) peut intervenir en matière économique et sociale...".

La loi du 2 mars 1982 et la loi du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire ont ainsi ouvert aux régions la faculté d'apporter des aides directes aux entreprises, cette faculté étant étendue aux départements et aux communes lorsque les entreprises concernées sont en difficulté.

Ultérieurement, il est vrai, la loi d'amélioration de la décentralisation du 5 janvier 1988 a écarté les communes de la liste des collectivités susceptibles de pratiquer ce type d'intervention, particulièrement dangereuse pour les finances locales en raison de la pression morale qu'engendrent, pour les élus, les perspectives de suppression d'emplois.

Les dispositions relatives aux interventions économiques des collectivités territoriales n'en constituent pas moins une source manifeste de dépense dans un domaine qui relève de la compétence éminente de l'Etat (pour autant qu'on estime ce domaine justiciable d'interventions publiques).

La non adoption du projet de loi relatif aux interventions économiques des collectivités territoriales, consécutive au rejet, par le Sénat, de certains de ses éléments, a d'ailleurs permis d'éviter l'aggravation de ces dispositions, puisque ce projet étendait aux départements la possibilité d'accorder des aides directes aux entreprises et créait en outre une nouvelle forme d'aide, les "concours régionaux à l'innovation", corrélativement à l'insuffisance des crédits d'Etat disponibles pour ce type d'action.

Les moyens utilisés pour inciter les collectivités territoriales à relayer l'Etat défaillant sont donc divers et nombreux. La cause profonde du phénomène des transferts rampants, toutefois, est unique : ce phénomène procède, en effet, exclusivement de l'érosion des moyens budgétaires dont dispose l'échelon central, comme l'atteste l'exemple de la voirie nationale.

• Un exemple flagrant de désengagement budgétaire : la voirie nationale.

Que la voirie *nationale* constitue, par essence, une compétence étatique, voire régalienne, nul ne peut le nier (1).

1. La jurisprudence du Tribunal des conflits (8 juillet 1963 Société entreprise Peyrot) considère même que "la construction de routes nationales... appartient par nature à l'Etat".

L'évolution des moyens budgétaires dont dispose l'Etat en ce domaine peut, pourtant, conduire à en douter. En francs courants, l'Etat consacrait au développement du réseau routier national 3,8 milliards de francs, soit, en francs constants de 1982, 3 milliards de francs.

Ainsi, l'effort de l'Etat a diminué de plus d'un cinquième en moins de dix ans.

Pourtant, les besoins existent; ils ont, d'ailleurs, été en partie satisfaits, au prix d'un quadruplement des fonds de concours versés par les collectivités territoriales :

Evolutions respectives des crédits d'Etat et des fonds de concours pour le développement du réseau routier national (1)

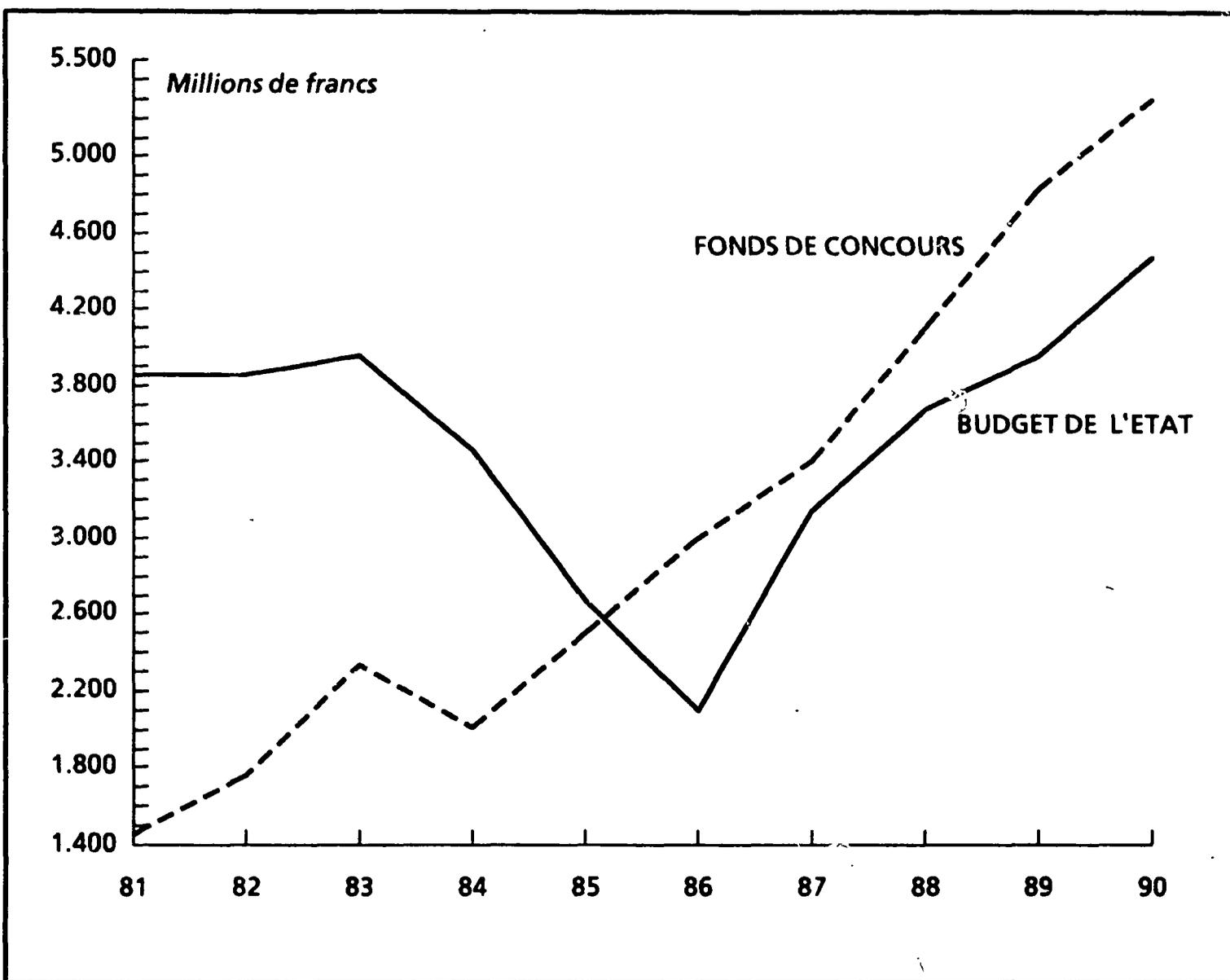
(en millions de francs)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
• Budget de l'Etat	3.860	3.851	3.960	3.463	2.671	2.098	3.144	3.680	3.958	4.472
• Fonds de concours	1.455	1.760	2.331	2.012	2.500	3.000	3.400	4.100	4.830	5.300
Total	5.315	5.611	6.291	5.475	5.171	5.098	6.544	7.780	8.788	9.772
Part du fonds de concours dans le total	27,3 %	31,3 %	37 %	36,7 %	48,3 %	58,8 %	52 %	52,7 %	54,5 %	54,3 %

(1) Source : budgets de programme 1983-1991, fascicules "transports" puis, à compter de 1987 "routes", groupe de programmes n° 4-5 "développement du réseau routier national".

En dépit d'un arrêt, à compter de 1987, du désengagement budgétaire de l'Etat, l'effort des collectivités territoriales est devenu supérieur à celui de la puissance étatique à compter de 1986; il semble appelé à le demeurer durablement.

Efforts respectifs de l'Etat et des collectivités territoriales pour le développement du réseau routier national



• Un autre exemple de désengagement budgétaire de l'Etat : la culture.

Le recours de plus en plus fréquent de l'Etat à la signature de conventions avec les départements pour réaliser des fouilles archéologiques là où sont arrêtés de nouveaux tracés routiers aboutit en fait, compte tenu des montants demandés, à une prise en charge voilée du fonctionnement des services archéologiques de l'Etat par les départements.

En outre, les dispositions prises par la loi de finances 1991 en ce qui concerne le désengagement de l'Etat de l'entretien des monuments historiques aboutit à un transfert aux communes et aux départements de la charge financière qui incombait jusqu'à présent à l'Etat.

Les transferts de charges non compensés "légaux"

S'il est possible de soutenir que les collectivités territoriales ont la capacité, juridiquement tout au moins, de résister à des transferts de charges non compensés lorsqu'ils sont le fruit de la permissivité de la législation ou des sollicitations de l'administration, tel n'est plus le cas lorsque les transferts sont la conséquence d'un impératif législatif.

A cet égard, trois types de transferts de charges "légaux" sont, ces dernières années, apparus.

Deux lois (relatives au revenu minimum d'insertion et au droit au logement) ont, tout d'abord, prescrit l'obligation, pour les départements, de concourir financièrement à une action par ailleurs conduite par l'Etat; ces textes se sont traduits par une véritable résurgence du système des "contingents" que le processus de décentralisation avait initialement aboli.

Un second type de transfert de charges sans compensation imposé par la loi résulte de l'abandon, par l'Etat (ou les organismes de sécurité sociale), d'une compétence antérieurement assumée par lui avec, corrélativement, création par la loi de l'obligation pour une catégorie de collectivités territoriales de prendre en charge cette compétence. Le régime de l'hébergement des handicapés, tel qu'il résulte de "l'amendement Creton" constitue l'exemple - à ce jour, semble-t-il, unique - de ce type de transfert.

Enfin, un troisième type de transfert financier s'effectuant au détriment des collectivités territoriales est, très récemment, apparu; la démarche suivie consiste ici non pas à transférer des charges mais à prélever des ressources locales dans le but de financer l'exercice d'une compétence étatique. Deux exemples peuvent, à ce jour, être relevés: d'une part, la création d'un prélèvement additionnel aux impôts locaux, supporté par le contribuable local et donc pour lui imputable, lorsqu'il acquitte sa cotisation d'impôt, aux collectivités territoriales, destiné à financer la révision des valeurs locatives cadastrales; d'autre part, l'affectation d'une fraction du produit de la taxe professionnelle afférent aux magasins de grande surface à un fonds de développement du commerce rural.

• Le RMI et le logement social

La loi du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement ont instauré des mécanismes qui, pour être légèrement différents, n'en ont pas moins pour caractéristique commune d'instaurer, pour les départements, des obligations nouvelles non assorties de compensation financière.

L'article 41 de la loi relative au RMI prévoit ainsi que : "pour le financement des actions nouvelles destinées à permettre l'insertion des bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum d'insertion, le département est tenu d'inscrire annuellement, dans un chapitre individualisé de son budget, un crédit au moins égal à 20 % des sommes versées, au cours de l'exercice précédent, par l'Etat dans le département au titre de ladite allocation".

Ce texte crée donc une compétence nouvelle des départements, l'insertion des bénéficiaires du RMI ; mais cette compétence est, sur tous les plans, subordonnée à l'action de l'Etat.

Les départements, tout d'abord, n'ont pas réellement la maîtrise des actions conduites à ce titre, puisqu'elles doivent s'inscrire dans le cadre d'un programme départemental d'insertion, élaboré conjointement par le préfet et le président du conseil général et, en cas de désaccord entre ces deux autorités, par arrêté ministériel.

Par ailleurs, le montant des crédits consacrés à l'insertion n'est pas non plus librement fixé par le conseil général, puisqu'il dépend étroitement de décisions étatiques ; le montant de l'allocation de RMI (qui conditionne l'ampleur de l'effort de l'Etat par rapport auquel le contingent départemental est déterminé) est, notamment, fixé par décret.

De plus, ces crédits sont automatiquement reportés (article 42 de la loi) sur l'exercice suivant en cas de non-consommation. Ainsi, même en l'absence de besoins, des fonds sont immobilisés au budget départemental, empêchant une diminution de la pression fiscale à due concurrence. La loi relative au RMI a donc non seulement rétabli un véritable contingent, mais ce contingent revêt de plus une automaticité aveugle, et n'entretient plus de lien réel avec le niveau des besoins. L'ampleur du phénomène des reports (72 départements ont, à ce jour, consommé moins de la moitié des crédits obligatoirement inscrits à leur budget) (1) rend cette automaticité particulièrement regrettable.

1. Source : rapport sur le projet de loi de finances pour 1991 au nom de la commission des finances du Sénat, annexe n° 27 (Intérieur administration territoriale et décentralisation) par M. Bernard Pellarin, page 46 (Sénat n° 85, 1990-1991).

Enfin, la loi sur le RMI a entraîné une charge nette pour les départements ; certes, l'instauration de l'allocation de RMI s'est traduite, pour ces collectivités, par des économies sur les dépenses d'aide sociale (aide médicale et aide sociale à l'enfance). Mais ces économies ont été sensiblement inférieures, dans la plupart des départements, au contingent de 20 % prévu au titre du RMI (en 1991, le coût du RMI dépassera probablement 11 milliards de francs ; le contingent de 20 % mis à la charge des départements et des communes, qui participent aux dépenses d'aide sociale départementale, sera donc d'au moins 2,2 milliards de francs). Cette charge se trouve d'ailleurs majorée par un "surcoût" au titre des cotisations d'assurance personnelle à l'assurance-maladie : ces cotisations, en effet, sont prises en charge, dans certains cas par l'aide sociale ; il en va notamment ainsi pour les titulaires du RMI ne bénéficiant pas de couverture sociale.

La loi du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement a, pour sa part, prévu la création de "fonds de solidarité pour le logement", cofinancés à parts égales par l'Etat et les départements ; le montant annuel du fonds est arrêté conjointement par le préfet et le président du conseil général et, à défaut d'accord, par arrêté ministériel.

Ainsi, l'effort financier du département est susceptible d'être arbitré par l'Etat ; il est même étroitement subordonné à l'action de ce dernier, puisque l'article 7 de la loi prévoit que "la participation du département est au moins égale à celle de l'Etat".

La loi sur la mise en oeuvre du droit au logement réinstaure donc, comme celle sur le RMI, un mécanisme de contingent.

• L'hébergement des handicapés

Le dispositif législatif relatif à la prise en charge des personnes handicapées est d'une grande complexité. Il peut, schématiquement, être résumé comme suit :

- les jeunes handicapés sont, tout d'abord, placés dans des établissements d'éducation spéciale, qui prennent, dans certains cas, un caractère médical accentué (il s'agit, notamment, des instituts médico-pédagogiques -IMP- ou des instituts médico-professionnels -IMPRO-) ; ces établissements accueillent les jeunes handicapés en principe jusqu'à l'âge de 20 ans et sont financés principalement par l'assurance-maladie (dépenses médicales) ;

- à l'âge de 20 ans, les personnes handicapées sont, sur décision des commissions techniques d'orientation professionnelle (COTOREP) placées dans des structures d'accueil qui peuvent être d'au moins trois types différents :

- les maisons d'accueil spécialisées (MAS), réservées aux personnes les plus lourdement handicapées, qui sont financées par l'assurance-maladie ;
- les foyers d'hébergement, devant accueillir des personnes moins dépendantes que celles admises dans les MAS et qui sont, soit intégralement financés par l'aide sociale départementale ("foyers occupationnels", d'une part, "foyers d'hébergement" *stricto sensu*, d'autre part, ces derniers ayant une simple fonction d'hébergement des handicapés travaillant en milieu protégé), soit cofinancés par l'aide sociale et l'assurance-maladie (foyers "expérimentaux") ;
- les centres d'aide par le travail (CAT), qui ont une double fonction d'accueil et d'assistance au travail de la personne handicapée (fonction financée par l'État) et, le cas échéant, d'hébergement (fonction financée par l'aide sociale départementale).

Ces principes ne sont, en outre, pas toujours respectés. En raison du manque de places dans les structures d'accueil des adultes handicapés, le séjour dans les établissements réservés aux jeunes handicapés se poursuit fréquemment au-delà de l'âge de 20 ans ; ce maintien dans les IMP et les IMPRO (notamment) a d'ailleurs reçu une base juridique fragile constituée par une circulaire ministérielle du 9 avril 1969, plusieurs fois modifiée par la suite.

Ce maintien des handicapés en établissements pour jeunes handicapés était, jusqu'à l'intervention de l'article 22 de la loi du 13 janvier 1989 portant diverses mesures d'ordre social (article autrement dénommé "amendement Creton"), à la charge de l'assurance-maladie.

L'entrée en vigueur de cette disposition a modifié le droit antérieur sur deux points :

- en premier lieu, le maintien en établissements pour jeunes handicapés au-delà de l'âge de 20 ans en cas de manque de places dans les structures pour adultes a été légalisé ;

- en second lieu, il a été précisé que la charge financière de ce maintien serait désormais supportée par la collectivité ou l'organisme qui aurait pris en charge la personne handicapée si le maintien avait pu être évité.

Ainsi, les départements assument désormais, aux lieu et place de l'assurance-maladie, le coût de l'hébergement des handicapés de plus de 20 ans, maintenus dans des établissements d'éducation spécialisée.

Il est parfois avancé que cette charge n'est pas induite, puisque les départements l'auraient assumée si un nombre de places suffisant avait été créé dans les établissements relevant de leur compétence.

Cet argument ne peut être que réfuté.

Tout d'abord, les frais de fonctionnement des établissements d'éducation spécialisée sont trois fois supérieurs à ceux des foyers financés par les départements ⁽¹⁾ ; la charge supportée par les départements du fait de "l'amendement Creton" est donc trois fois supérieure à celle qui leur incomberait en cas de création de places supplémentaires en foyers d'hébergement.

Ensuite, la responsabilité du manque de places en établissements pour adultes incombe également à l'Etat, qui est responsable de la création des centres d'aide par le travail, même si les départements assument une partie du coût de ces centres.

Le dispositif retenu par "l'amendement Creton" constitue donc bien un exemple de transfert de charges non compensé.

Paradoxalement, ce dispositif a été adopté sur une initiative sénatoriale ; l'article 22 de la loi du 13 janvier 1989 résulte en effet d'un amendement du Groupe socialiste du Sénat, adopté par la Haute Assemblée. Mais le transfert de charges qu'il organise provient, lui, d'un sous-amendement gouvernemental, dont les conséquences financières, difficiles à mesurer aujourd'hui, risquent d'être lourdes pour les départements.

- **La "captation" de ressources fiscales locales par l'Etat**

L'évolution récente de la législation offre un exemple de quasi-détournement, au profit de l'Etat, de ressources fiscales normalement appelées à revenir aux collectivités locales.

1. Le prix de journée est d'environ 600 francs en IMP ou en IMPRO, contre 200 francs en "foyer occupationnel". Source : rapport de M. Claude Bartolone sur le projet de loi portant diverses mesures d'ordre social. AN n°408, 1988-1989.

La loi du 5 janvier 1991 (loi d'actualisation de dispositions relatives à l'exercice des professions commerciales et artisanales) a, en effet, instauré un mécanisme de péréquation de la taxe professionnelle afférente aux magasins de grande surface. Sur ce mécanisme, dont la philosophie générale a été approuvée par le Sénat, a été greffé un "fonds d'adaptation du commerce rural", appelé à recevoir 12 % du produit de la taxe professionnelle acquittée par les magasins de grande surface. Ce fonds devrait, selon le texte du projet de loi adopté par l'Assemblée, être géré par les préfets. A la demande du Sénat, les fonds d'adaptation seront en fait répartis par des commissions, coprésidées par les préfets et les présidents de conseils généraux.

En dépit de ce compromis, la démarche retenue est bien de permettre à l'Etat d'acquérir un "droit de regard" sur l'affectation de ressources fiscales locales, droit de regard contraire à tous les principes observés jusque-là.

L'insuffisance des compensations versées en contrepartie de certains transferts de compétences

La compensation financière des transferts de compétences opérés par les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983 s'est effectuée par le biais de ressources fiscales et d'une dotation d'ajustement, la dotation générale de décentralisation, versée par l'Etat. Aux termes de l'article 95 de la loi du 7 janvier 1983, les impôts transférés doivent, globalement, représenter au moins 50 % du total des compensations. Collectivité par collectivité, en revanche, ce pourcentage pouvait ne pas être atteint ou, au contraire, dépassé en raison de l'inégale répartition sur le territoire national des bases des impôts transférés.

Outre la compensation pécuniaire des charges nouvelles, les transferts de compétences supposaient le transfert des moyens humains nécessaires, par le partage des services concernés, et le transfert des biens nécessaires à l'exercice de ces compétences.

La mesure de l'équité de la compensation des charges créées par les transferts de compétences suppose donc l'examen du caractère évolutif des ressources fiscales transférées, des modalités de détermination de la compensation, de l'état des biens transférés et de la manière dont s'est effectué le partage des services. Ce bilan conduit à un constat avancé : la plupart des impôts transférés ont eu un rendement satisfaisant, mais les impératifs de l'harmonisation européenne risquent d'altérer ce rendement ; la compensation a été, en règle générale, déterminée de manière rigoureuse, mais par référence à un effort antérieur de l'Etat parfois notoirement insuffisant ; l'état des biens transférés s'est

fréquemment révélé particulièrement dégradé (en matière d'enseignement, notamment); le partage des services, enfin, a pu être différé au détriment des collectivités locales.

• **Les impôts transférés.**

Les transferts fiscaux ont, pour l'essentiel, porté sur trois types d'impôts :

- la taxe sur les cartes grises, transférée aux régions,
- la "vignette" automobile, transférée aux départements,
- les droits d'enregistrement afférents aux mutations d'immeubles, également transférés aux départements.

En outre, le surcroît de ressources fiscales retiré par les collectivités locales de la réduction de la durée d'exonération de taxe foncière bâtie des constructions neuves a également été, pour partie, affecté à la compensation de charges nouvelles transférées (à hauteur de 442 millions de francs, survenant aux départements, tandis que l'incidence totale de la mesure dépassait 3 milliards de francs (1). Plus qu'un transfert d'impôt, ce mécanisme a, d'ailleurs, constitué un accroissement de prélèvements obligatoires, directement ressenti par le contribuable local.

Le rendement des impôts transférés a évolué comme suit (1) :

(en milliards de francs)

Type d'impôt	Collectivités bénéficiaires	1985	1986	1987	1988	1989	1990 (2)	Evolution 89/85
• Taxe sur les cartes grises	Régions	2,959	3,157	3,721	4,141	4,690	5,440	+ 58 %
• "Vignette"	Départements et région Corse	8,889	9,989	10,312	10,773	11,170	11,730	+ 25 %
• Droits d'enregistrement	Départements	9,652	11,567	14,690	16,508	18,760	19,630	+ 94 %
Total		21,500	24,713	28,723	31,423	34,620	36,900	+ 61 %

(1) Source : rapports de la Commission des finances sur le budget de l'intérieur.

(2) Prévisions.

Cette évolution peut être jugée satisfaisante, notamment en matière de droits de mutation. Le produit de la "vignette" automobile, en revanche, n'a que faiblement augmenté, tant en raison de la faible progression de l'assiette que de la prudence des conseils généraux dans la fixation du taux de cet impôt psychologiquement "sensible".

Il importe cependant de noter que les droits d'enregistrement pourraient, à terme connaître une réforme, en raison de leur incidence économique négative ; ces droits, en effet, entravent les mutations -et, donc, la mobilité des actifs patrimoniaux- en enchérissant leur prix. Les collectivités locales ont d'ailleurs d'ores et déjà subi, sans aucune compensation financière, une série de mesures tendant à l'aménagement des droits de mutations (1).

La perte de ressources enregistrée par les collectivités territoriales à la suite de ces mesures est d'environ 400 millions de francs.

Il est à craindre que l'harmonisation européenne ne constitue le prétexte d'un abaissement des autres droits de mutation perçus au profit des collectivités territoriales. Cet abaissement ne pouvant qu'être approuvé s'il est compensé. Il impliquerait, au cas contraire, une nouvelle rupture de contrat.

Ainsi, les transferts de fiscalité ont, pour l'essentiel, porté sur des impôts psychologiquement sensibles (vignette) ou économiquement discutables (droits de mutation). Jusqu'à présent, ces impôts se sont néanmoins révélés d'un rendement relativement élastique, élasticité dont la pérennité n'est pas garantie.

Ces transferts de ressources ont, par ailleurs, de même que la dotation d'ajustement, la dotation générale de décentralisation, été affectés à la compensation de charges dont la détermination n'a pas toujours été correcte.

• L'évaluation des charges transférées.

La compensation financière des charges nouvelles créées par les transferts de compétences s'est, en vertu de l'article 94 de la loi du 7 janvier 1983, effectuée par attribution de ressources "équivalentes, à la date du transfert, aux dépenses effectuées par l'État au titre des compétences transférées".

1. Les droits concernés par ces mesures n'ont pas été transférés au moment des transferts de compétences ; ils bénéficiaient déjà aux collectivités territoriales à cette date.

Le rapport de la précédente mission d'information constituée par le Sénat a longuement évoqué les effets pervers qui ont, dans certains cas, résulté de cette disposition (1). Ce rapport évoquait principalement deux types d'insuffisances de la compensation financière :

- insuffisance par minoration de l'effort de l'Etat préalablement au transfert,

- insuffisance par suite du transfert de charges "fortement évolutives" et susceptible de dérapages peu après leur dévolution aux collectivités locales.

La présente mission d'information, dont l'intervention se situe cinq ans après l'achèvement de l'essentiel du processus de transfert de compétences, n'a pas à revenir sur le premier type d'insuffisances. Le second, en revanche, constitue une menace, qui conserve toute son actualité, pour l'équilibre des budgets locaux.

A cet égard, outre l'exemple de l'enseignement, déjà évoqué ci-dessus à propos de l'état du patrimoine transféré l'exemple de la prise en charge des personnes âgées dépendantes revêt une acuité particulière.

En vertu de la loi du 22 juillet 1983, les départements sont, désormais, détenteurs d'une compétence de droit commun en matière d'aide sociale aux personnes âgées. Relèvent, notamment, de leur champ d'action l'aide ménagère, l'hébergement en maisons de retraite, l'aide médicale et l'allocation compensatrice (allocation versée au cas où la personne âgée bénéficiait antérieurement de l'allocation aux adultes handicapés).

Cette compétence risque, à brève échéance, d'entraîner un surcroît de charges considérable pour les départements.

Pour des motifs d'ordre démographique tout d'abord. Certes (2), le poids global, au sein de la population, de personnes de plus de 65 ans a, provisoirement, diminué, en raison de l'arrivée à l'âge de 65 ans et plus de classes de la guerre de 1914-1918. Mais, en revanche, le nombre de personnes âgées de plus de 75 ans s'est fortement accru et devrait progresser encore sensiblement, pour atteindre 1,1 million contre 700.000 en 1985.

1. Rapport d'information^o 177 déjà cité, pages 28 et suivantes.

2. Voir, à ce propos, le rapport du Conseil économique et social sur les problèmes médicaux et sociaux posés par les personnes âgées dépendantes, avis adopté au cours de la séance du 10 juillet 1985, rapport de M. Daniel Benoist.

Pour des motifs d'ordre sociologique, ensuite. Comme l'indique le rapport du Conseil économique et social :

"Les personnes résidant en maisons de retraite sont aujourd'hui deux fois plus nombreuses qu'en 1962 et il faut s'attendre à un fort accroissement des besoins en établissements et en personnel qualifié. Ce développement est bien sûr lié à l'accroissement du nombre des personnes âgées, mais il tient également à une modification des comportements individuels. D'une part, les maisons de retraite ont très nettement été améliorées et un bon accueil a été réservé à la formule du "logement-foyer". D'autre part, la migration des actifs vers les centres urbains où les logements sont exigus mais surtout le développement du travail féminin et la division des tâches conduisent à un système fondé sur la rétribution : la garde des enfants et les soins aux vieillards sont progressivement transférés à des personnes ou des organismes spécialisés."

La charge créée pour les départements par les personnes âgées dépendantes devrait donc s'accroître notablement à l'avenir.

Une telle augmentation de charges a déjà été constatée, dans le domaine scolaire, du fait du mauvais état du patrimoine transféré.

• Les charges induites par l'état du patrimoine transféré : l'exemple de l'enseignement secondaire.

Les insuffisances de l'effort de l'Etat, préalablement au transfert de compétences, en faveur de l'équipement des lycées et des collèges ont déjà été longuement évoquées ci-dessus de même que la montée en puissance, à compter de la date du transfert, de l'effort propre des départements et des régions en ce domaine. Désormais (budgets primitifs départementaux et régionaux de 1989), la compensation versée par l'Etat représente moins du quart des ressources mobilisées en faveur des collèges et 28 % de celles engagées au profit des lycées.

Ce phénomène, dont il a été indiqué plus haut qu'il témoignait de la capacité des collectivités territoriales à remplir de manière satisfaisante des missions d'intérêt général prioritaires, révèle également un transfert de charges considérable, induit par l'état de vétusté du patrimoine transféré.

Cette vétusté devrait, à l'avenir, peser fortement sur les budgets locaux et, donc, sur la pression fiscale locale.

Les transferts de compétences en matière scolaire illustrent également un autre type de transferts nets de charges, les transferts résultant de la lenteur du processus de partage des services extérieurs de l'Etat.

• La charge induite par la lenteur du partage des services extérieurs de l'Etat

Corrélativement aux transferts de compétences sont intervenus la mise à disposition, puis le partage des services extérieurs de l'Etat ayant pour mission la gestion des compétences transférées.

Le partage s'est effectué plus ou moins rapidement, avec plus ou moins de difficultés. Il n'est aujourd'hui achevé ni pour les services extérieurs du ministère de l'agriculture, ni pour ceux du ministère de l'équipement, ni, enfin, pour ceux du ministère de l'éducation nationale. A cet égard, notre collègue Bernard Laurent observait récemment (1) :

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

1 cf. à ce propos les avis sur les projets de loi de finances pour 1990 et 1991 présentés au nom de la Commission des lois.

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

En l'absence de partage des services académiques, les départements et les régions ont, d'ailleurs, dû recruter du personnel pour gérer les collèges et les lycées. **Ainsi, la décentralisation s'est accompagnée d'une charge induite non compensée.**

Dans un autre domaine, celui de l'équipement, la partition de services extérieurs de l'Etat s'est heurtée à de vives réticences. Là encore, en effet, le partage n'a pu être opéré avant la fin 1990. L'inapplication des lois de décentralisation résulte toutefois, en l'occurrence, d'un article de loi et non de l'inaction gouvernementale.

La loi de finances pour 1991, en effet, a prévu expressément le maintien du système des prestations croisées entre les départements et les directions départementales de l'équipement. Ce système, d'une grande complexité, repose sur la mise en commun, par l'Etat et les départements, de personnels, de véhicules et de matériels, au sein des parcs de l'équipement ; en échange de leurs apports (notamment la participation à la rémunération des personnels par voie de fonds de concours), les départements reçoivent des parcs de l'équipement des prestations gratuites. Le maintien de ce système s'accompagnera, à compter de 1991, de la modification du mécanisme comptable enregistrant les opérations ; les relations financières entre les départements et la D.D.E. seront en effet traduites dans un compte spécial du Trésor, le compte de commerce "opérations industrielles et commerciales des D.D.E.". Cette clarification comptable, acceptée par le Sénat moyennant diverses modifications au projet initial du Gouvernement⁽¹⁾ n'empêche pas le maintien d'un dispositif contraire au principe "qui paye commande", susceptible le cas échéant d'entraîner des surcoûts pour les départements, puisqu'il limite leurs possibilités de faire appel à d'autres prestataires de services que les D.D.E. pour les travaux de voirie.

*

* *

1. Cf. sur ce point, le rapport de M. Emmanuel Hamel sur les comptes spéciaux du Trésor, n° 85 annexe 47, Sénat 1990-1991 et les débats sur les comptes spéciaux du Trésor, Séance du 7 décembre 1990.

Ainsi, de différentes manières et dans de multiples domaines, l'évolution la plus récente de la législation et des pratiques a tendu à la transgression des principes fondateurs de la décentralisation, progressivement vidés de leur contenu.

2. Un exorcisme difficile

Le désordre qui règne actuellement dans la répartition des compétences et dans leur financement ne peut, à l'évidence, être tenu pour satisfaisant ; pour deux motifs, toutefois, il sera difficile de mettre fin à cette confusion généralisée : d'une part, l'Etat n'a pas suffisamment tiré les conséquences de la décentralisation dans la gestion de ses propres services et s'est ainsi privé des marges de manoeuvre budgétaires qui lui auraient permis de mieux assumer ses missions fondamentales et d'éviter de solliciter le cofinancement par les collectivités territoriales ; d'autre part, la notion même de blocs de compétences, claire en apparence, se révèle d'application malaisée, même si cette difficulté ne doit pas, à l'évidence, impliquer le renoncement à une plus grande clarté.

a) L'Etat face à la décentralisation

Il n'appartenait pas à une mission constituée pour étudier les perspectives et le développement de la décentralisation de procéder à un quelconque audit des structures administratives de l'Etat, qui aurait dépassé l'ampleur du mandat qui lui a été confié. Néanmoins, quelques pistes de recherche peuvent être brièvement rappelées ici et quelques axes de réflexion suggérés.

La décentralisation aurait dû, en théorie, être financièrement neutre, l'augmentation des charges des collectivités territoriales s'accompagnant d'une diminution à due concurrence des charges de l'Etat.

Par deux voies différentes, la pratique a conduit à l'infirmité de la théorie.

Tout d'abord, la lenteur du processus de partage des services extérieurs de l'Etat, évoquée ci-dessus, a conduit à des doubles emplois obligeant les collectivités territoriales à recruter les agents dont l'Etat ne parvenait pas à se dessaisir.

Ensuite, les conséquences de la décentralisation n'ont été que très partiellement tirées au niveau des administrations centrales de l'Etat.

A cet égard, il convient de rappeler les conclusions dégagées par le rapport remis en juillet 1986 par MM. Belin et Gisserot sur la structure des administrations centrales de l'Etat. Ce document, qui n'a pas été rendu public, a, selon une communication gouvernementale (1), dégagé les conclusions suivantes :

1. compte-rendu d'une réunion interministérielle en date du 13 janvier 1987.

- une trentaine de directions ou délégations, sur les 250 environ que compte l'administration centrale, n'auraient plus lieu d'être depuis la décentralisation ;
- le nombre de postes de fonctionnaires concernés serait d'environ 4 200.

Ainsi, l'augmentation des prélèvements obligatoires, souvent imputée exclusivement à l'accroissement des dépenses locales, provient également de l'absence de capacité d'adaptation des administrations d'Etat.

En réalité, la décentralisation requiert un effort général de productivité de tous les éléments du service public, qu'il soit assuré par l'échelon central ou par les collectivités décentralisées.

A cet égard, certaines des conclusions du rapport de M. Paul Loridant sur la gestion de trésorerie des collectivités locales (1) méritent d'être rappelées ici. Etudiant les relations financières qui unissent l'Etat et les collectivités territoriales, ce rapport observe que les prestations fournies par l'Etat aux collectivités locales (tenue de la comptabilité, établissement de l'assiette des impôts locaux et recouvrement de ceux-ci) ne sont pas toujours effectuées avec l'efficacité requise. Cette insuffisance de productivité augmente le coût de ces prestations et empêche la suppression ou l'atténuation de la règle d'obligation de dépôt sans rémunération des fonds libres des collectivités territoriales, la "gratuité" des dépôts constituant la "contrepartie" des prestations.

De manière générale, l'Etat ne pourra assumer convenablement les missions fondamentales dont il se décharge aujourd'hui partiellement sur les collectivités territoriales qu'au prix d'un effort substantiel de rationalisation de son action et d'une rigoureuse politique de déconcentration. Alors, l'efficacité de la gestion de chacun pourra être sereinement mesurée, dans le respect retrouvé de la notion de "blocs de compétences".

Cette notion n'est, il est vrai, pas exempte de difficultés. Celles-ci ne peuvent toutefois, selon la mission, constituer le prétexte du maintien d'un statu quo qui n'est pas satisfaisant.

b) Pour de nouveaux blocs de compétences

Le retour à la clarté passe, selon la mission, par la voie d'une **vigoureuse relance de la décentralisation**, assortie d'un "recentrage" de l'Etat sur les missions dont il resterait attributaire.

Le fait que l'Etat ne soit plus à même d'assumer une compétence, dans son intégralité, doit, en effet, être considéré comme le "signal" de l'opportunité d'une décentralisation de cette compétence. A cet égard, la mission proposera, dans le cadre de la seconde partie du présent rapport, la formation d'un "bloc de compétences" complet en matière de construction, d'entretien et de gestion des bâtiments destinés à l'enseignement, y compris universitaire.

De même, la mission prône la suppression des mécanismes de financement croisés imposés par la loi. Il convient d'ailleurs de rappeler que le Sénat avait proposé, lors de l'examen de la loi sur le revenu minimum d'insertion, la dévolution aux départements, au terme d'une période transitoire de trois ans, de la responsabilité, non seulement de l'insertion, mais aussi du financement et de l'attribution de l'allocation de R.M.I., qui constitue, en réalité, une prestation d'aide sociale de type classique.

Certes, la relance du processus de décentralisation ne conduira pas nécessairement à l'autonomie complète de la sphère d'intervention de chaque type de collectivité. **L'action publique n'est pas toujours divisible**, comme le montrent les exemples de la protection de l'environnement ou de la protection civile.

Néanmoins, la mission estime que la nouvelle répartition des compétences qu'elle proposera devrait limiter le phénomène des transferts de charges "rampants".

*

* *

Ces propositions aboutiront à augmenter les charges des collectivités territoriales. Une telle augmentation suppose, naturellement, la création d'une compensation financière adéquate. Elle requiert, également, le respect absolu à l'avenir du "pacte financier" qui unit l'Etat et les collectivités décentralisées.

*

* *

B. UN PACTE FINANCIER SENSIBLEMENT ALTERE

La décentralisation suppose le respect, par l'Etat, de trois principes fondamentaux dans ses relations financières avec les collectivités territoriales :

- le principe du maintien des règles d'indexation des dotations allouées aux collectivités, afin de favoriser la planification budgétaire de ces dernières ;

- le principe d'automatisme dans la répartition de ces dotations ;

- le principe d'efficience dans cette répartition, c'est-à-dire la réalisation effective des objectifs de péréquation affichés.

Ces trois principes, présentés comme décisifs lors du vote des lois de 1982-1983, ont pourtant été transgressés.

1. Des dotations globales manipulées

Les transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales sont d'origines diverses ; la plupart d'entre eux tendent toutefois à compenser le préjudice subi par les collectivités en raison d'une modification de la législation qui abaisse le niveau de leurs ressources ou augmente celui de leurs charges. Il en va notamment ainsi pour :

- la dotation globale de fonctionnement (88,3 milliards de francs en 1991), héritière du versement représentatif de la taxe sur les salaires, lui-même créé lors de la suppression (ou la quasi suppression) de cet impôt qui avait été alloué aux collectivités locales lors de la disparition, en 1966, de la taxe locale sur le chiffre d'affaires ;

- le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (17,3 milliards de francs en 1991), qui évite aux collectivités locales d'avoir à supporter, sur leurs dépenses d'investissement, une TVA qu'elles ne peuvent pas récupérer, puisqu'elles ne sont pas assujetties à cet impôt ;

- les compensations d'allègement d'impôts locaux (45 milliards de francs en 1991) ;

- la dotation spéciale instituteurs (3,3 milliards de francs en 1991), qui compense une charge -le logement des instituteurs- relevant normalement de l'État (et d'ailleurs désormais assumée directement par ce dernier, conformément au souhait du Sénat, lorsqu'une indemnité compensatrice est substituée au logement direct) ;

- la dotation générale de décentralisation, la dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation départementale d'équipement des collèges (20,2 milliards de francs au total en 1991), qui compensent le coût entraîné par les transferts de compétences.

Sur un montant total de 183,3 milliards de francs de ressources de transferts en 1991, 174,1 milliards de francs -soit 95 %- constituent donc la contrepartie directe de "préjudices" subis par les collectivités territoriales.

Dans ces conditions, il apparaît pleinement légitime que le montant global des dotations concernées évolue à un rythme similaire à celui qu'aurait enregistré la ressource supprimée ou, si la compensation est afférente à des charges, de manière semblable au taux d'augmentation de ces dernières.

A cet effet, le législateur avait, lors de la création des compensations, instauré des modalités d'indexation favorables, pour la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) et, par voie de conséquence, pour la dotation spéciale instituteurs et la dotation générale de décentralisation, elles-mêmes indexées sur la D.G.F. ; pour le fonds de compensation pour la T.V.A. (F.C.T.V.A.), il avait édicté un principe de remboursement systématique de la T.V.A. ayant grevé toutes les dépenses réelles d'investissement ; pour les compensations d'allégement d'impôts, il avait recouru à la technique du dégrèvement, garantissant une compensation au franc près de la perte de ressources subie ; s'agissant, enfin, de la dotation globale d'équipement, qui n'a pas pour objet la compensation d'un préjudice subi par les collectivités territoriales, le gouvernement s'était pourtant, lors de son instauration, engagé à ce que cette dotation constituât, à brève échéance, un appoint significatif pour le financement des investissements locaux.

Dans tous ces domaines, les principes initialement définis ont été substantiellement altérés.

a) L'indexation de la DGF

Il n'entre pas dans le propos de la mission de revenir sur tous les éléments des débats qui ont entouré la refonte de l'indexation de la DGF, lors de l'adoption de la loi de finances pour 1990.

Il convient simplement de rappeler ici les grandes orientations qui avaient, à cette occasion, inspiré les choix du Sénat.

Tout d'abord, la Haute Assemblée, tout d'abord, avait admis que la règle d'indexation antérieure, instaurée par la loi du 3 janvier 1979, était susceptible d'être modifiée. Cette règle prévoyait, en effet, que la DGF évoluait comme le produit de la TVA nette encaissée par l'Etat, sous réserve des moins-values et des plus-values de recettes engendrées par les variations de taux. La règle du calcul "à taux constants de 1979", qui avait très fortement avantagé l'Etat à partir de 1983, lorsque le taux normal de TVA avait été augmenté d'un point, risquait effectivement de le pénaliser à l'excès à partir du moment où l'harmonisation des fiscalités indirectes en Europe communautaire imposerait des diminutions de taux substantielles.

Le Sénat avait ensuite estimé qu'une nouvelle indexation devait impérativement respecter les deux principes suivants :

- refléter correctement l'évolution de l'activité économique, dans la mesure où les collectivités locales, par leurs investissements, contribuent à la formation de la richesse nationale et où la DGF constitue la contrepartie de la suppression de la taxe locale et doit donc, comme cette dernière, être assise sur le niveau de l'activité ;

- ne pas être susceptible de manipulations, afin de protéger les finances locales.

Le projet gouvernemental initial ne respectait nullement ces deux conditions (indexation sur la seule hausse des prix, soit une variable qui ne tient pas compte de la croissance et fait toujours l'objet de prévisions optimistes) ; le compromis issu des travaux de l'Assemblée nationale, un peu plus favorable (indexation sur la hausse des prix et ultérieurement sur une fraction, fixée à deux-tiers, à partir de 1992, de la croissance en volume) prive néanmoins, sans justification, les collectivités locales d'une partie des fruits de la croissance, contrairement à tous les autres acteurs économiques.

La mission ne peut que confirmer aujourd'hui l'hostilité que le Sénat avait manifestée à l'époque à l'endroit de ce mécanisme.

Elle rappelle que la Haute Assemblée avait préconisé une indexation sur le produit intérieur brut en valeur, c'est-à-dire sur l'évolution des grandeurs nominales (hausse des prix) et des grandeurs réelles (croissance en volume).

Elle considère que cette demande continue à être d'actualité ; l'évolution du PIB en valeur constitue en effet le reflet exact de celle de la richesse nationale et cette indexation doit donc être substituée à celle prévue par la loi de finances pour 1990, à moins que ne soit instauré un index fiscal (par exemple sur la TVA "à taux réels" ou sur les ressources nettes de l'Etat), qui aurait l'avantage de restituer à la DGF son caractère "d'impôt partagé".

La situation actuelle, quoi qu'il en soit, ne peut être tenue pour satisfaisante. Les conséquences dommageables de la nouvelle indexation sont d'ailleurs pleinement apparues dès 1991

Certes, le montant de la DGF a enregistré une progression apparente de 7,5 %, due à l'intégration dans la base de calcul de la DGF 1991 de la régularisation de l'exercice 1989 (1). La progression n'a toutefois été que de 4,12 % pour plus de la moitié des communes françaises, soumises au régime de la garantie minimale de progression. Compte tenu de l'autorisation, donnée par le gouvernement en 1990, d'inscrire cette année là un acompte de 4 % sur la régularisation de 1989 à venir, les communes soumises au régime de la garantie minimale de progression recevront, en réalité, une attribution de DGF progressant de seulement 0,1 % lors du vote de leur budget primitif de 1991.

Dès lors, le "bouclage" des budgets de 1991 ne pourra s'effectuer, mécaniquement, que moyennant une augmentation de la pression fiscale locale, ne serait-ce que pour compenser la répercussion automatique de l'inflation dans les coûts de fonctionnement.

1. Voir, pour l'explicitation de l'ensemble des mécanismes techniques de ce dossier, le rapport de M. Roger Chinaud sur le PLF 1990, Sénat 1989-1990, tome 2, commentaire de l'article 21 du projet et le rapport spécial de M. Bernard Pellarin déjà cité sur le budget pour 1991 du ministère de l'Intérieur.

b) Les versements du fonds de compensation pour la TVA

Créé en 1975 (avec la dénomination de fonds pour l'équipement des collectivités locales), le FCTVA a, depuis 1978, vocation à permettre le remboursement aux collectivités locales de la TVA supportée par ces dernières au profit de l'Etat.

L'objet de ce fonds est donc d'éviter que les collectivités locales, qui ne sont pas assujetties à la taxe (sauf option, dans certains cas) et ne peuvent donc "récupérer" celle qui grève leurs dépenses, ne supportent un impôt qui pèse normalement sur le consommateur final.

A cet effet, l'article 54 de la loi de finances pour 1977 prévoit que : "les ressources du fonds... sont destinées à permettre... le remboursement intégral de la taxe sur la valeur ajoutée acquittée par les collectivités locales sur leurs dépenses réelles d'investissement".

Ce texte appelle tout d'abord une observation : la neutralité de la T.V.A. n'est que partielle pour les collectivités locales, puisqu'elles supportent effectivement cet impôt à l'occasion de certaines de leurs dépenses de fonctionnement (achat de fournitures, etc...).

S'agissant, par ailleurs, des dépenses d'investissement, le principe d'intégralité du remboursement n'a été respecté que pendant une brève période, qui a pris fin avec un décret du 26 décembre 1985.

Ce décret a, en effet, exclu de l'assiette des droits à compensation un certain nombre de dépenses, dont la partie des dépenses d'investissement couverte par des subventions spécifiques de l'Etat et les travaux effectués pour le compte de tiers. Il a, ensuite, été annulé par le Conseil d'Etat mais a été ultérieurement validé, pour l'essentiel de ses dispositions, par l'article 41 de la loi de finances rectificative pour 1988.

Ces mesures restrictives ont permis de mettre fin à certaines anomalies ; elles ont également, sans aucune justification, exclu de l'assiette des droits à compensation des dépenses d'intérêt local, concernant des bâtiments propriétés des collectivités locales, sous le seul prétexte que ces bâtiments étaient mis à disposition de l'Etat. Il en va notamment ainsi pour les casernes de gendarmerie, commissariats de police ou bâtiments postaux.

L'exclusion des subventions spécifiques de l'assiette des droits à compensation a également permis à l'Etat, fin 1990, "d'afficher" un effort apparent en faveur des lycées (versement de subventions spécifiques d'un montant total de 2 milliards de francs) tout en recouvrant *in fine* une fraction non négligeable de cette somme sous forme de rentrées de T.V.A.

De manière générale, la non éligibilité au fonds des dépenses effectuées pour le compte de tiers apparaît particulièrement choquante à l'heure où l'Etat ne cesse de solliciter les collectivités locales de participer financièrement, sous forme de fonds de concours, aux investissements qu'il effectue.

c) La compensation des allègements de taxe professionnelle

La taxe professionnelle a fait, presque dès sa création, l'objet d'allègements divers, en raison de ses imperfections (qui seront analysées ci-dessous, chapitre trois). Ces allègements ont, jusqu'en 1987, pris la forme de dégrèvements sur la cotisation d'impôt. Le mécanisme de dégrèvement est, financièrement, d'une totale neutralité pour les finances des collectivités locales ; celles-ci, en effet, votent chaque année un produit fiscal, dont elles reçoivent l'intégralité par le biais du compte d'avances sur impôts directs locaux ⁽¹⁾ ; lorsque, du fait de dégrèvements, les services fiscaux recouvrent une somme inférieure à ce produit voté, le budget de l'Etat ⁽²⁾ fournit une compensation automatique, de manière à ne pas déséquilibrer le compte d'avances (qui enregistre donc en ressources le produit recouvré auprès des contribuables et les compensations de dégrèvements par le budget de l'Etat et, en dépenses, les avances aux collectivités locales, qui, en fin d'exercice, sont d'un montant cumulé identique à celui du produit voté par ces dernières).

La loi de finances pour 1987 a, par son article 6, eu recours à une technique d'allègement de taxe professionnelle très différente ; cet article a, en effet, instauré un allègement de 16 % des bases de taxe professionnelle ; la perte de ressources ainsi occasionnée aux collectivités locales a fait l'objet d'une compensation, calculée en fonction de la perte subie en 1987 et qui a ultérieurement été figée, pour chaque collectivité, sous réserve d'une indexation sur le taux d'évolution des recettes nettes de l'Etat.

1. Dont les mécanismes seront décrits en détail ci-après, chapitre III, A, 2.

2. Chapitre 15-01 du budget des charges communes.

Ce mécanisme, outre qu'il a entraîné une perte de ressources globale pour les collectivités locales (dans la mesure où le taux d'évolution des bases de taxe professionnelle s'est révélé supérieur à celui des recettes nettes de l'Etat), a surtout eu un effet pervers jouant au détriment des collectivités dynamiques dont les bases de taxe professionnelle augmentent : les entreprises sont, en effet, désormais imposées sur 84 % de leurs bases théoriques ; comme la compensation n'est pas indexée sur l'évolution réelle des bases de chaque collectivité, celles dont les bases augmentent ne "récupèrent" que 84 % de cette augmentation.

L'allègement de 16 % des bases de taxe professionnelle constitue donc un mécanisme de péréquation occulte, qui n'a pas été pensé comme tel et "fragilise" la matière fiscale des collectivités qui ont la capacité d'attirer des entreprises sur leur sol.

d) La dotation globale d'équipement

Evoqué dès les années soixante-dix, affirmé par la loi du 2 mars 1982 et concrétisé par la loi du 7 janvier 1983, le principe de globalisation des subventions spécifiques de l'Etat en faveur des opérations locales d'équipement procède de la philosophie d'ensemble de la décentralisation : éviter toute ingérence des administrations d'Etat dans la mise en oeuvre des projets locaux.

A cet effet, la loi du 7 janvier 1983 a prévu le regroupement, sur un chapitre unique du budget de l'Etat, des crédits de subvention spécifique auparavant imputés aux divers fascicules budgétaires ministériels. La répartition des crédits de ce chapitre unique devait, principalement, s'effectuer selon le système du taux de concours, qui consiste à attribuer, de manière automatique, le concours de l'Etat aux différentes collectivités bénéficiaires au prorata des dépenses d'investissement de chacune.

Ce dispositif initial a connu de multiples vicissitudes, aujourd'hui bien connues. Il n'appartient pas à la mission d'en retracer les détails, mais simplement de rappeler :

- que la dotation globale d'équipement (D.G.E.) est indexée sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques, c'est-à-dire de l'Etat et des collectivités territoriales (pour l'essentiel) ;

- que le taux d'évolution des investissements de l'Etat est systématiquement inférieur au taux d'évolution des investissements locaux ;

- que la DGE, dans ces conditions, ne peut, *mécaniquement*, que décroître par rapport à l'investissement local et donc représenter un concours de plus en plus marginal qui, si les tendances budgétaires actuelles se confirment, tendra vers epsilon.

De fait, l'émiettement" de la DGE a suscité divers palliatifs, dont le plus marquant a été la scission de cette dotation, pour la DGE communale, en deux parts, l'une réservée aux communes de plus de 2.000 habitants et répartie selon le système du taux de concours, l'autre réservée aux communes de moins de 2.000 habitants et répartie par voie de subventions spécifiques.

Cette réforme, opérée par la loi du 20 décembre 1985, (et qui fut complétée par la loi du 5 janvier 1988, qui a fixé à 40 % du montant total des crédits le montant de la seconde part), a eu pour objet d'éviter la dilution, pour les petites communes, de la contribution à l'investissement apportée par la DGE.

Contrairement aux espérances du gouvernement et du législateur de 1982-1983, le taux de concours s'était en effet établi à un niveau très faible, inférieur à 3 % ; dès lors, la DGE n'était plus susceptible de représenter un apport financier significatif pour les petites communes qui n'investissent pas régulièrement.

La loi du 20 décembre 1985 est donc revenue sur le principe d'automaticité du concours pour les petites communes, en rétablissant le mécanisme des subventions spécifiques.

Le taux de concours, maintenu pour les communes de plus de 2.000 habitants, a par ailleurs continué de chuter ; l'insuffisance de l'indexation, déjà évoquée, se traduit en effet par un phénomène de "diminution tendancielle du taux de concours" qui aboutit à un taux de 1,72 % en 1990.

Evolution du taux de concours de la première part de la DGE communale

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

Ainsi, la DGE n'a pas permis de concrétiser le double projet de ses initiateurs, contribuer de manière substantielle à l'investissement local, respecter l'autonomie locale par l'automatisme des financements.

Diverses autres atteintes ont d'ailleurs été apportées aux principes d'automatisme et de globalisation des concours de l'Etat.

*

* *

2. Une répartition des dotations globales parfois recentralisée

L'un des corollaires de la décentralisation a été la "globalisation" des différents concours de l'Etat aux collectivités locales, c'est-à-dire l'intégration des différentes subventions spécifiques dans des dotations :

- réparties selon des critères fixés par la loi,
- libres d'emploi pour la collectivité bénéficiaire et, donc, fongibles avec l'ensemble des autres ressources de celle-ci.

Le principe de globalisation suppose également, en matière de compensation des transferts de compétences, la prohibition des "concours particuliers" au sein de la dotation générale de décentralisation ; ces concours particuliers visent, en effet, à individualiser au sein de la dotation générale de décentralisation les sommes consacrées antérieurement par l'Etat à la compétence transférée et à les répartir selon des critères spécifiques, fixés par décret. Le mécanisme des concours particuliers permet donc aux administrations centrales de l'Etat de conserver une fraction de leurs prérogatives, dont la globalisation, lorsqu'elle est complète, les dépouille totalement.

Depuis 1983, plusieurs entorses au principe de globalisation -déjà décelées par la précédente mission sénatoriale d'information sur la décentralisation (1)- ont pu être relevées :

- création de trois concours particuliers au sein de la dotation générale de décentralisation (bibliothèques municipales, documents d'urbanisme, ports maritimes et de pêche) ;

- maintien, par une loi du 6 janvier 1986 portant diverses dispositions relatives aux collectivités locales, des subventions spécifiques du ministère de la culture en matière d'archives et de musées, dont la loi du 7 janvier 1983 avait prévu la globalisation ;

- retour au système des subventions spécifiques pour la deuxième part de la dotation globale d'équipement des communes, dont les enveloppes départementales sont réparties par les préfets dans le cadre, il est vrai, d'orientations arrêtées par une commission d'élus.

1. Rapport n° 177, 1984-1985, déjà cité, pages 25 et 26.

Le projet de loi portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes, qui vient d'être transmis au Sénat, procède également, par certains aspects, de ce souci de "recentralisation"; la "dotation de solidarité urbaine", qu'il vise à instaurer, serait, en effet, dans l'état actuel du projet de loi, répartie "en tenant compte de la population, du potentiel fiscal, de l'effort fiscal et du nombre de logements sociaux dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat".

Les critères fixés par le projet de loi sont donc très flous et laissent une très grande marge de manoeuvre au pouvoir exécutif, ce qui, selon certaines opinions (1) répondrait au souci de "constituer le budget du ministère de la ville", qui en est actuellement dépourvu.

De manière générale, les entorses à la globalisation sont susceptibles de répondre à deux motivations qui, fréquemment, se recourent : le souhait de l'Etat de concentrer une aide financière dont le volume global se raréfie et le désir des administrations de l'Etat de conserver un "pouvoir d'impulsion" ou de "régulation".

Pour légitimes que puissent être -parfois- ces motifs, ces entorses sont autant de ruptures du pacte financier initial.

L'échec relatif des multiples mécanismes de péréquation des ressources locales progressivement mis en place depuis vingt-cinq ans constitue également une atteinte à l'efficacité de la décentralisation, qui suppose une "égalisation des chances" des différentes collectivités, dont les capacités fiscales ne sont, naturellement, pas similaires.

*

* *

3. Une péréquation souvent aveugle

La péréquation a vocation, comme l'indique son étymologie, au rétablissement de l'équité, lorsque celle-ci est contrariée par deux types d'inégalités :

1. Cf. Intervention de M. Paul Girod, rapporteur du projet de loi au nom de la Commission des finances, lors de la séance tenue par cette dernière, le mercredi 27 février 1991, bulletin des Commissions du Sénat n°15, page 1661

- l'inégalité dans la capacité contributive des contribuables de différentes collectivités,

- l'inégalité dans les charges de différentes collectivités, inégalité procédant de handicaps géographiques (zone de montagne, importance du territoire rapportée au nombre d'habitants, etc...) ou sociaux (importance du nombre de logements sociaux, etc...).

Deux vecteurs ont, à ce jour, été utilisés pour assurer cette péréquation entre les collectivités locales :

- les critères de répartition de deux dotations de l'Etat, la dotation globale de fonctionnement et, pour une part résiduelle de celle-ci, la dotation globale d'équipement ;

- l'affectation d'une fraction du produit de la taxe professionnelle à des fonds, soit départementaux, soit national (fonds national de péréquation de la taxe professionnelle -FNPTP-), dont les ressources sont ensuite réparties au profit de collectivités réputées défavorisées.

L'intercommunalité constitue également un instrument de péréquation, dans la mesure où elle se traduit par une solidarité entre communes voisines pour la réalisation d'équipements ou la gestion de services publics.

La prise en charge par l'Etat de la compensation d'allègements d'impôts locaux s'inscrit dans la même logique, puisqu'elle aboutit à faire assumer au contribuable national une partie de l'impôt local, cette partie étant d'autant plus importante que les taux d'imposition de la collectivité concernée sont élevés, ce qui est un indice de faiblesse de son potentiel fiscal.

La mise en oeuvre de mécanismes péréquateurs a été effectuée pour la première fois au niveau national lors de la création, en 1968, du versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS), auquel a succédé la D.G.F. en 1979. Depuis lors, la question de la péréquation n'a cessé d'être agitée, à l'occasion de débats législatifs ou dans le cadre de travaux de la Cour des comptes (rapport public de 1988) ou du Conseil des impôts (dixième rapport sur la fiscalité locale).

Indispensable (et d'autant plus indispensable que la décentralisation des compétences est importante), la péréquation se heurte pourtant à quatre difficultés majeures :

- difficulté, tout d'abord, qu'il y a à remettre en cause les situations acquises,

- difficulté, également, dans le choix des mécanismes, injustes s'ils sont trop grossiers, complexes et, *in fine*, aveugles, s'ils sont trop raffinés,

- difficulté, ensuite, dans la détermination du niveau territorial adéquat (niveau national, régional, départemental ou groupement de communes),

- difficulté, enfin, liée au fait que la péréquation, qui vise à supprimer des inégalités, peut aussi se révéler une "prime à la mauvaise gestion" ou, à tout le moins, une pénalisation de la bonne gestion.

Les mécanismes de péréquation existant, qui sont multiples, n'ont pas permis de résoudre ces quatre difficultés majeures.

a) Des mécanismes multiples

La péréquation entre communes

La péréquation vise, dans l'état actuel du droit, principalement les communes ; deux types de mécanismes péréquateurs, comportant diverses modalités, ont en effet été mis en oeuvre à leur profit :

La péréquation entre communes de métropole en 1991

Mécanisme utilisé et modalités d'alimentation	Critères de répartition	Montant des sommes péréquées (en millions de F)
<p>DOTATIONS DE L'ETAT</p> <p>D.G.F., alimentée par un prélèvement sur les recettes de l'Etat</p>	<p>- Critères fondés sur l'importance des charges :</p> <ul style="list-style-type: none"> . prise en compte de l'importance de la population (réputée augmenter les charges) : dotation de base de la DGF, égale à 40 % du total à répartir ; . prise en compte "d'indices objectifs" de l'existence de charges : dotation de compensation, égale à 22,5 % du total à répartir et répartie à raison de 60 % du nombre de logements sociaux, de 20 % du nombre d'élèves de l'enseignement élémentaire et préélémentaire et de 20 % de la longueur de la voirie. <p>- Critères fondés sur l'insuffisance des ressources :</p> <ul style="list-style-type: none"> . insuffisance du potentiel fiscal, calculée par référence au potentiel fiscal des communes de la même strate démographique : fraction de la dotation de péréquation, égale à 30 % du total à répartir ; . insuffisance du revenu imposable par habitant, calculée par référence au revenu moyen dans les communes de la même strate démographique : fraction de la dotation de péréquation, égale à 7,5 % du total à répartir. <p>- Critère mixte :</p> <ul style="list-style-type: none"> . importance de l'effort fiscal calculée par référence à l'effort fiscal des communes de la même strate démographique : dotation de péréquation, égale à 30 % du total à répartir. 	<p>. 24.898</p> <p>. 14.005</p> <p>. 18.017 (y compris sommes réparties en fonction de l'effort fiscal)</p> <p>. 4.504</p> <p>. 18.017 (y compris sommes réparties en fonction du potentiel fiscal)</p>
<p>- D.G.E., alimentée par des crédits du budget de l'Etat, imputés au budget de l'Intérieur</p>	<p>- Critères fondés à la fois sur l'importance des charges et sur l'insuffisance des ressources :</p> <ul style="list-style-type: none"> . potentiel fiscal et effort fiscal, au titre de la première partie de la majoration de la première part de la DGE des communes (communes de plus de 2.000 habitants) 	<p>. 48</p>
<p>Montant total des crédits péréqués au titre des dotations de l'Etat</p>		<p>61.472</p>

La péréquation entre communes de métropole en 1991 (suite)

Mécanisme utilisé et modalités d'alimentation	Critères de répartition	Montant des sommes péréquées (en millions de F)
<p>PEREQUATION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE</p> <p>Péréquation nationale : fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, alimenté par une cotisation acquittée par les entreprises implantées dans des communes où le taux global de taxe professionnelle est inférieur à la moyenne nationale et par un versement du budget de l'Etat</p> <p>Total FNPTP</p>	<p>- Critères fondés à la fois sur l'importance des charges et l'insuffisance des ressources . première part du FNPTP, répartie en fonction du potentiel fiscal et de l'effort fiscal (comparaison avec les communes de la même strate démographique)</p> <p>- Critères fondés sur l'existence d'un préjudice subi par les communes . deuxième part du FNPTP, bénéficiant aux communes ayant subi des pertes de bases de taxe professionnelle</p>	<p>. 1.724</p> <p>. 431</p> <p>2.155</p>
<p>- Péréquation départementale : fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, alimentés par l'écrêtement des bases de TP afférentes aux établissements "exceptionnels" (dont les bases, divisées par le nombre d'habitants de la commune, excèdent deux fois la moyenne nationale)</p> <p>Total FDPTP</p>	<p>- Critères fondés sur l'existence d'un préjudice subi par les communes . "première part" des fonds départementaux, égale à au moins 40 % de ceux-ci et bénéficiant aux communes "concernées", situées à proximité de l'établissement exceptionnel (communes "dortoirs" etc...)</p> <p>- Critères fondés sur l'insuffisance des ressources ou l'importance des charges . "deuxième part" des fonds départementaux, égale à au moins 40 % de ceux-ci et bénéficiant aux communes "défavorisées", en fonction de critères arrêtés par le conseil général (le plus souvent, le potentiel fiscal)</p>	<p>1.521</p>
<p>Total péréquation T.P.</p>		<p>3.676</p>
<p>TOTAL GENERAL</p>		<p>65.148</p>

La péréquation entre départements

La péréquation entre départements fait l'objet de dispositifs de moindre envergure que la péréquation entre communes ; en outre, elle passe uniquement par les critères de

répartition des dotations de l'Etat, la taxe professionnelle départementale n'étant assortie d'aucun correctif ; toutefois, l'entrée en vigueur de la taxe départementale sur le revenu en 1992 devrait s'accompagner d'un dispositif de péréquation. Les mécanismes en vigueur sont les suivants :

La péréquation entre les départements en 1991

Mécanisme utilisé et modalités d'alimentation	Critères de répartition	Montant des sommes péréquées (en millions de F)
<p>DOTATIONS DE L'ETAT</p> <p>- D.G.F., alimentée par un prélèvement sur les recettes de l'Etat</p>	<p>- Critères fondés sur l'insuffisance des ressources . insuffisance du potentiel fiscal par rapport à la moyenne des départements : fraction de la dotation de péréquation (40 % de celle-ci, elle-même égale à 55 % de la DGF des départements)</p> <p>- Critères fondés sur l'importance des charges . montant des impôts levés sur les ménages : fraction de la dotation de péréquation (60 % de celle-ci, elle-même égale à 55 % de la D.G.F. des départements)</p> <p>- Critères mixtes . insuffisance du potentiel fiscal par habitant et par kilomètre carré, qui détermine les départements éligibles au concours particulier dénommé dotation de fonctionnement minimale, ce concours étant réparti en fonction de divers indicateurs de charges (voirie) et de potentiel fiscal</p>	<p>. 3.062</p> <p>. 4.333</p> <p>. 128</p> <p>7.523</p>
<p>Total D.G.F.</p>		<p>7.523</p>

La péréquation entre les départements en 1991 (suite)

Mécanisme utilisé et modalités d'alimentation	Critères de répartition	Montant des sommes péréquées (en millions de F)
<p>DOTATIONS DE L'ETAT</p> <p>- D.G.E., alimentée par des crédits du budget de l'Etat, imputés au budget de l'Intérieur</p>	<p>- Critères fondés sur l'importance des charges . longueur de la voirie, au titre de la fraction "voirie" de la première part de la DGE des départements</p> <p>- Critères fondés sur l'insuffisance des ressources . insuffisance du potentiel fiscal par habitant et par kilomètre carré, au titre des majorations des première et deuxième parts, réservés aux départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 40 %, ou le potentiel fiscal par kilomètre carré est inférieur d'au moins 60 % à la moyenne des départements</p>	<p>. 170</p> <p>. 148</p> <p>. 318</p>
<p>Total D.G.E.</p>		<p>. 318</p>
<p>Total des crédits péréqués au titre des dotations de l'Etat</p>		<p>7.745</p>
<p>PEREQUATION DES RESSOURCES FISCALES</p> <p>- Fonds national d'aide aux départements "pauvres", alimenté par un prélèvement sur les revenus soumis à prélèvement libératoire (taux de 0,6 % prévu pour 1992)</p>	<p>- Critère fondé sur l'insuffisance des ressources . insuffisance du revenu moyen dans le département par rapport au revenu moyen de l'ensemble des départements</p>	<p>. inconnu</p>
<p>TOTAL GENERAL</p>		<p>7.745</p>

b) Des mécanismes à l'effet incertain

Le montant total des sommes faisant l'objet de mécanismes péréquateurs s'élève donc à 72,5 milliards de francs en 1991. Ce montant n'intègre pas, en outre, l'incidence du projet de loi portant réforme de la dotation globale de fonctionnement des communes et instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France, qui sera évoquée ci-dessous.

En dépit de son ampleur, la péréquation, telle qu'elle a jusqu'à présent été pratiquée, semble relativement inefficace. Pour le démontrer, votre rapporteur examinera les principales lignes de force du dispositif de péréquation existant, avant d'aborder les débats dont ce dispositif est l'objet.

Les lignes de force du dispositif

Le dispositif de péréquation appelle quatre observations principales.

Il s'agit, tout d'abord, d'un **dispositif lacunaire**. Il n'existe aucune péréquation interrégionale. Quant à la péréquation interdépartementale, elle s'effectue uniquement (sous réserve de l'entrée en vigueur, en 1992, de la taxe départementale sur le revenu) par le biais des modalités de répartition des dotations de l'Etat ; la taxe professionnelle départementale, en revanche, n'est pas péréquée.

Il s'agit, en second lieu, d'un **dispositif très centralisé** : la péréquation intercommunale s'effectue, sous la seule réserve des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle, par le truchement de critères légaux, applicables sur l'ensemble du territoire national ; si la prohibition des tutelles exercées par une catégorie de collectivité sur une autre s'en trouve conforté, le risque d'opacité et de complexité du dispositif s'en trouve également renforcé.

Il s'agit, ensuite, d'un **dispositif qui repose avant tout sur la D.G.F.**, qui d'ailleurs n'avait à l'origine pas vocation à réparer des inégalités de richesses ou de charges, mais à compenser la perte de ressources découlant de la suppression de la taxe locale sur le chiffre d'affaires. Dans ces conditions, l'efficacité des modalités de répartition de la D.G.F. revêt une importance certaine.

A cet égard, il convient tout d'abord d'observer que, contrairement à une idée reçue, l'existence d'une garantie minimale de progression ne constitue pas l'unique obstacle à l'efficacité de la péréquation ; la garantie minimale de progression, dont bénéficie la moitié des communes françaises, permet aux communes de disposer chaque année d'une attribution augmentant à concurrence d'au moins 55 % du taux global de progression de l'enveloppe totale de la D.G.F. Le financement de la garantie minimale de progression est opéré par un prélèvement sur la masse totale de la D.G.F., dont le montant est déterminé en calculant, commune par commune, les sommes nécessaires pour combler la différence entre l'attribution résultant des critères de répartition et l'attribution résultant de l'application de

la garantie minimale de progression. Or, en 1991, ce montant sera d'environ 7 milliards de francs ; même si cette somme peut sembler considérable, elle ne représente qu'environ 10 % du total de la D.G.F. des communes. **Elle ne constitue donc pas le principal facteur d'inefficience de la péréquation.**

Il s'agit, par ailleurs, d'un dispositif qui repose sur un nombre important de critères, susceptibles de s'annuler ; l'hésitation permanente entre le critère de l'insuffisance des ressources (mesurée par l'écart à la moyenne du potentiel fiscal par habitant) et celui de l'importance des charges (mesurée soit par des indicateurs physiques "objectifs" -longueur de la voirie, etc...-, soit par l'effort fiscal, c'est-à-dire le rapport des impôts levés sur les ménages et du potentiel fiscal, qui constitue un critère à la fois du niveau des charges, qui engendre celui de la pression fiscale et de l'insuffisance des ressources) en témoigne. Or, le niveau des charges est parfois corrélé à celui de la richesse fiscale ; il en va notamment ainsi pour le critère population de la commune : sur ce critère repose la répartition de 40 % de la D.G.F. communale, avec un coefficient multiplicateur allant de 1 à 2,5 selon la taille de la commune ; les communes les plus importantes, généralement les plus riches (mais qui, il est vrai, assument des charges au profit des habitants des communes périphériques) sont donc favorisées par ce critère, qui joue à l'inverse du critère de l'insuffisance de potentiel fiscal.

Il s'agit, enfin, d'un dispositif qui repose sur des critères dont certains sont flous et d'autres faux ; ainsi le critère du nombre de logements sociaux (sur le fondement duquel sont répartis 13,5 % de la D.G.F.) se heurte à de délicats problèmes d'identification des logements concernés ; quant au potentiel fiscal, auquel il est recouru dans tous les dispositifs péréquateurs, il procède des bases des impôts directs locaux qui, à part celles de la taxe professionnelle, sont dépourvus de liens avec la réalité économique et sociale, faute de révisions.

Les principaux débats

La péréquation et les mécanismes qui la servent suscitent au moins quatre questions fondamentales.

Première question : faut-il instituer un prélèvement sur la richesse fiscale globale des collectivités territoriales ?

Seule la taxe professionnelle fait aujourd'hui l'objet de dispositions péréquatrices. Le droit positif ne comporte pas, en effet,

de mécanismes redistributifs assis sur l'ensemble des ressources fiscales directes des collectivités territoriales, sous réserve, naturellement, de la prise en compte du potentiel fiscal dans la répartition des dotations d'Etat.

Le projet de loi portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et instituant une solidarité financière entre les communes d'Ile-de-France, toutefois, pourrait déboucher, s'il était adopté en l'état, sur la création d'un prélèvement direct sur les ressources fiscales de certaines communes d'Ile-de-France, compris entre 8 % et 10 % de la part du potentiel fiscal par habitant excédant la moyenne régionale.

La mission ne peut que rejeter un tel mécanisme, à la fois brutal, malaisément compatible avec l'autonomie des collectivités locales et circonscrit à une seule région, donc partiel.

Le principe même d'une péréquation assise sur l'ensemble de la richesse fiscale peut, en outre, être discuté ; autant la péréquation de la taxe professionnelle est légitime, car cet impôt est assis sur des bases économiques certaines, autant la prise en compte de l'ensemble des ressources fiscales, dont les bases sont évaluées et d'un montant qui dépend surtout des efforts d'aménagement de la collectivité concernée paraît hasardeuse.

Deuxième question : comment faut-il asseoir la péréquation de la taxe professionnelle ?

Il existe quatre moyens pour asseoir une péréquation de la taxe professionnelle :

- la prise en compte des seuls établissements "exceptionnels", c'est-à-dire, en réalité, les établissements de grande taille implantés dans de petites communes, dont les bases divisées par le nombre d'habitants de ces communes excèdent notablement la normale ; les fonds départementaux de péréquation reposent sur cette notion "d'établissement exceptionnel" ;

- la prise en compte des taux d'imposition pratiqués, les entreprises implantées dans des communes où le taux est faible étant assujetties à une contribution affectée à la péréquation ; le fonds national de péréquation est alimenté sur la base de ce principe ;

- la prise en compte de l'ensemble des bases de taxe professionnelle de la collectivité, celles-ci pouvant faire l'objet soit d'un prélèvement global ensuite redistribué (ce système a été simulé récemment par le Gouvernement à la demande de l'Assemblée

nationale), soit d'un écrêtement portant sur la fraction qui excède la moyenne, les bases écrêtées pouvant par exemple être celles qui excèdent deux fois la moyenne nationale et l'écrêtement porter sur une quotité quelconque de ces bases excédentaires :

- la prise en compte des seules augmentations de base, susceptibles d'être écrêtées d'un certain pourcentage, dans certaines collectivités "riches" (par exemple celles dont les bases par habitant excèdent deux fois la moyenne nationale).

Aucun de ces quatre mécanismes n'est réellement satisfaisant. Le premier ne peut être que d'ampleur limitée, les "établissements exceptionnels" étant inégalement répartis sur le territoire national ; il conserve, cependant, sa légitimité, car ces établissements créent effectivement des préjudices aux communes environnantes, qui doivent être compensés. Les trois autres mécanismes présentent l'inconvénient majeur de pénaliser les communes dont la gestion est satisfaisante et ont de ce fait des taux d'imposition bas et attirent des entreprises sur leur territoire. C'est pourquoi le recours à ce type de dispositif, indispensable pour compenser les inégalités de richesse fiscale, doit s'effectuer de manière mesurée, sous peine de rejet et d'échec.

Troisième question : faut-il réviser les critères de répartition des dotations de l'Etat et des sommes péréquées au titre de la taxe professionnelle ?

Cette question appelle une réponse ferme sur deux points, mais aussi diverses interrogations.

Tout d'abord, le poids du critère de l'effort fiscal (ou du critère "montant de l'impôt levé sur les ménages, pour la D.G.F. des départements) apparaît excessif ; ce critère, en effet, favorise les collectivités qui recourent à une pression fiscale importante et est facteur de mauvaise gestion ; son importance doit donc être diminuée.

Ensuite, les critères de répartition des dotations de l'Etat (par le biais de mécanismes tels le coefficient multiplicateur de la population, utilisé pour la dotation de base de la D.G.F. ou l'importance donnée au logement social pour la répartition de la dotation de compensation de cette même D.G.F.) favorisent le milieu urbain au détriment du milieu rural (sous réserve, d'ailleurs, de multiples situations spécifiques). Ces critères doivent donc être corrigés, pour rétablir un équilibre aujourd'hui rompu (par exemple en introduisant le potentiel fiscal par kilomètre carré, à côté du potentiel fiscal par habitant ou en donnant plus de poids au critère

"longueur de la voirie" au titre de la dotation de compensation de (D.G.F.).

Sous réserve de ces deux positions fermes, la réforme des autres données afférentes à la péréquation ne devrait être envisagée qu'avec prudence ; il en va notamment ainsi pour l'abaissement du taux de la garantie minimale de progression de la D.G.F., probablement opportun d'un point de vue strictement théorique, mais qui requiert le retour à des taux d'évolution convenables de cette dotation, pour éviter de trop pénaliser certaines communes.

Quatrième question : quel est l'échelon territorial pertinent pour la péréquation ?

L'essentiel de la péréquation est aujourd'hui effectué à l'échelon de l'Etat ; cette situation a un avantage qui est de permettre de lisser les inégalités de richesses et de charges sur l'ensemble du territoire national, donc, en principe, avec le maximum d'efficacité ; elle recèle également l'inconvénient majeur de secréter des critères toujours plus complexes et opaques pour parvenir à la prise en compte de toutes les situations jugées dignes d'intérêt, sans d'ailleurs toujours éviter l'écueil de la neutralisation réciproque de ces différents critères.

C'est pourquoi l'échelon le plus opportun pour la péréquation intercommunale semble l'échelon départemental ; le choix de cet échelon ne ferait d'ailleurs que confirmer une évolution spontanée des budgets départementaux, dont une part croissante est consacrée au subventionnement des communes, indépendamment du rôle des conseils généraux dans la répartition des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle.

En revanche, la péréquation entre les collectivités de rang supérieur (départements et régions) doit s'effectuer à l'échelon de la Nation ; il s'agit d'ailleurs, pour les régions, d'une évidence.

CHAPITRE TROIS

UN PROCESSUS INACHEVE

Le processus de décentralisation, dont les bienfaits (chapitre premier) et les vicissitudes (chapitre deux) viennent d'être démontrés est, également, un processus encore inachevé.

Inachevé, tout d'abord, parce que la réforme d'envergure des finances locales, maintes fois demandée, voire annoncée par des dispositions législatives demeure, dans une large mesure, une pétition de principe à vertu incantatoire.

Inachevé, ensuite, parce que les moyens humains dont disposent les collectivités territoriales sont aujourd'hui régis par des textes enchevêtrés et rigides (statut de la fonction publique territoriale), ou bien, paradoxalement, souffrent d'une évidente carence législative, due à l'absence de "statut de l' élu".

Inachevé, enfin, parce que la matière complexe du regroupement communal a surtout été traitée par le biais de la sédimentation de textes législatifs divers, qui n'ont pas permis de surmonter le "handicap" de l'émiettement communal.

Votre rapporteur examinera successivement ces trois lacunes majeures du processus de décentralisation, en insistant toutefois, aussi souvent que nécessaire, sur la complexité de la vie locale française, fréquemment rebelle aux théories trop parfaites. L'échec de toutes les tentatives de refonte en profondeur de la carte communale, que des événements historiques majeurs comme la Révolution de 1789 ou les deux guerres mondiales n'ont pas réellement altéré ou la pérennité deux fois séculaire de la fiscalité directe locale, en dépit de remises en cause universitaires et politiques incessantes, démontrent la vanité de toute "illusion lyrique" en ces domaines.

A. LES FINANCES LOCALES : UNE REFORME IMPOSSIBLE ?

Deux des aspects majeurs de l'état actuel des finances locales (le hiatus croissant entre le volume des charges assumées par les collectivités locales et les compensations financières qui leur sont versées, d'une part, l'évolution parfois insuffisante des dotations de l'Etat, d'autre part) ont déjà été envisagées ci-dessus.

Votre rapporteur traitera donc ici du lancinant problème de la réforme de la fiscalité locale française, avant d'évoquer deux libertés encore à conquérir dans le domaine financier, celle du vote des taux des impôts directs locaux et celle de la gestion de la trésorerie.

1. Le lancinant problème fiscal

Le débat sur les déficiences de notre système fiscal local et sur les voies et les moyens de son amélioration dure depuis des décennies. La matière a d'ailleurs récemment, fait l'objet d'études de grande qualité émanant du Parlement ⁽¹⁾, du Conseil des Impôts ⁽²⁾, de groupes d'études constitués à l'initiative du Gouvernement ⁽³⁾, du Comité des finances locales ou d'experts ⁽⁴⁾. A la demande du Parlement, de nombreuses simulations ont en outre été produites ou sont en voie de l'être.

Le propos de la mission n'est pas de résumer cette masse d'information ; il est, plus simplement, de retracer, brièvement, les principales lignes de force du système fiscal local français pour ensuite élaborer des orientations d'ordre politique à son endroit.

1 Rapport d'information de M. Jacques Descours Desacres sur la révision des valeurs locatives cadastrales (Sénat n° 404, 1988-1989), rapport de M. Paul Girod sur le projet de loi portant révision des évaluations cadastrales (Sénat n° 383, 1989-1990), rapport de M. Edmond Hervé au nom de la mission d'information de la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur la fiscalité directe locales (AN n° 906), notamment.

2 Xème rapport sur la fiscalité directe locale.

3 Rapport du groupe d'études sur la réforme de la taxe professionnelle, présidé par M. René Ballayer.

4 Voir, notamment, la série d'études coordonnées par M. Jacques-Sylvain Klein, "moderniser la fiscalité locale", publiée sous l'égide de l'Institut de la décentralisation présidé par notre collègue Paul Graziani, membre de la Mission.

a) Anatomie du système fiscal local français

Il existe quatre sortes d'impôts dans la fiscalité française :

- les impôts frappant le revenu, que celui-ci soit acquis par un particulier (impôt sur le revenu) ou par une entreprise (impôt sur les sociétés),
- les impôts sur la dépense (taxe sur la valeur ajoutée ou taxes spécifiques, tels la taxe intérieure sur les produits pétroliers ou les droits de consommation sur les tabacs ou les alcools),
- les impôts frappant la transmission des biens, à titre gratuit (droit de succession) ou onéreux (droits de mutation à titre onéreux),
- les impôts frappant la détention ou la jouissance des biens, soit dans leur globalité (impôt de solidarité sur la fortune), soit spécifiquement (taxes foncières, qui sont assis sur la propriété des immeubles, taxe d'habitation, assise sur la jouissance des immeubles, taxe professionnelle, "vignette" automobile).

Ces quatre types d'impôt recouvrent, sous quelques réserves (celle de la capitation, notamment), l'ensemble des matières fiscales susceptibles de taxation. Ces matières peuvent être partagées par l'Etat central et les collectivités territoriales ou, au contraire, réparties entre ces deux catégories de personnes publiques.

Cette brève esquisse de typologie permet de dégager quatre éléments majeurs de la fiscalité locale française :

- cette fiscalité est, sous quelques réserves mineures, exclusivement locale,
- cette fiscalité n'est pas spécialisée par niveau de collectivités territoriales,
- cette fiscalité est essentiellement patrimoniale : elle ne porte ni sur le revenu, ni sur la dépense (dans l'état actuel du droit, tout du moins), qu'il s'agisse de l'imposition des entreprises ou de celle des ménages,
- cette fiscalité a fait l'objet de multiples retouches sans remise en cause d'ensemble, sous réserve de la prise en charge par l'Etat d'une fraction croissante de son poids.

Une fiscalité sans partage

La fiscalité locale a longtemps été une fiscalité additionnelle à l'impôt d'Etat. D'une part, la fiscalité directe était constituée de "centimes additionnels" à des impôts d'Etat, ces derniers ayant été progressivement supprimés entre 1917 et 1948 ; d'autre part, l'Etat et les collectivités locales se partageaient, depuis 1946, l'élément principal de la fiscalité indirecte, la taxe sur le chiffre d'affaires ; les communes et les départements disposaient en effet de la taxe locale sur le chiffre d'affaires, sans, il est vrai, pouvoir moduler son taux (2,75 % pour les ventes au détail, 8,50 % pour les prestations de service).

L'évolution ultérieure a débouché sur la suppression presque totale de cette coexistence de prélèvements locaux et nationaux frappant la même assiette.

La création et l'extension progressive de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ont tout d'abord conduit à la suppression des impôts d'Etat assis sur l'immobilier (taxes foncières, contribution mobilière devenue taxe d'habitation) ou sur les entreprises (patente, devenue taxe professionnelle) ; d'additionnels, les impôts directs locaux sont devenus autonomes. Puis, la généralisation de la T.V.A. a entraîné la suppression de la taxe locale, en 1966.

Ainsi, a été créée une situation :

- dans laquelle les prélèvements locaux ne se juxtaposent plus aux prélèvements d'Etat, sous la réserve mineure des droits additionnels à certains droits de mutation perçus par l'Etat,

- dans laquelle les matières fiscales dévolues à l'Etat d'une part, aux collectivités locales d'autre part, sont rigoureusement cloisonnées, les collectivités n'ayant ni fiscalité indirecte, ni impôts assis sur le revenu, qu'il s'agisse du revenu des personnes morales (impôt sur les sociétés) ou des personnes physiques (sous réserve de l'introduction dans le droit positif, à compter de 1992, de la taxe départementale sur le revenu, qui sera analysée ci-après),

- dans laquelle, enfin, l'essentiel de la fiscalité locale a une assise patrimoniale, généralement immobilière (taxes foncières, taxe d'habitation, droits de mutation sur les immeubles d'habitation, mais aussi taxe professionnelle, dans sa composante valeur locative des équipements).

Ce cloisonnement présente l'inconvénient de réserver à la fiscalité locale les assiettes les moins évolutives et les plus difficiles à apprécier. Il n'est pas, à l'étranger, aussi manifeste que dans notre

pays : en Allemagne fédérale, les communes bénéficient d'une fraction de l'impôt sur le revenu, égale à 15 % de l'impôt d'Etat perçu sur leur sol ; dans les pays scandinaves, les collectivités locales ont pour principale ressource fiscale un impôt local sur le revenu ; en Belgique, enfin, ces collectivités disposent d'une taxe additionnelle à l'impôt d'Etat sur le revenu. Seule la Grande-Bretagne présente une fiscalité locale entièrement spécifique, mais dont la part, au sein des budgets locaux, est moins importante qu'en France.

La séparation entre la fiscalité locale et la fiscalité nationale offre cependant l'avantage de la clarté pour le contribuable. Par ailleurs, la prépondérance de l'immobilier dans la fiscalité locale (seul élément fiscal dont la localisation soit incontestable) revêt une utilité certaine au regard de l'émiettement de la carte administrative française.

La répartition actuelle des matières fiscales entre l'Etat et les collectivités locales appelle, néanmoins, deux interrogations majeures :

- est-il légitime de réserver à l'Etat l'intégralité de la fiscalité indirecte ?
- est-il légitime d'introduire, dans la fiscalité directe locale, une imposition fondée sur le revenu ?

Votre rapporteur tentera d'apporter des réponses à ces deux questions difficiles ci-dessous.

Une fiscalité commune aux différents échelons de collectivités territoriales

Si une spécialisation quasi complète des impôts d'Etat, d'une part, des impôts locaux, d'autre part, a pu être progressivement réalisée, il n'en va pas de même pour les impôts des différentes catégories de collectivités locales.

Les quatre taxes directes locales, principale ressource fiscale locale, sont, tout d'abord, l'objet de prélèvements multiples, émanant :

- des trois niveaux de collectivités territoriales,
- des groupements de communes à fiscalité propre,

- des organismes consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers), pour la taxe professionnelle,
- des chambres d'agriculture, pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties,
- de l'Etat, enfin, au titre des frais d'assiette et de recouvrement, des frais de dégrèvement, du financement de la révision des valeurs locatives, et du financement de la compensation de certains allègements d'impôts locaux (majoration de la cotisation de péréquation de la taxe professionnelle, pour financer une partie de l'abaissement du plafonnement de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée, prélèvement sur les valeurs locatives les plus élevées pour financer une partie des dégrèvements de taxe d'habitation).

Les droits de mutation, ensuite, devenus l'impôt départemental majeur (un quart des ressources fiscales départementales, environ), sont également l'objet de prélèvements additionnels au profit des communes et des régions (sans que ces deux catégories de collectivités n'aient, il est vrai, le pouvoir de fixer leurs taux d'imposition en ce domaine).

La taxe sur l'électricité et la taxe locale d'équipement, enfin, ressources avant tout communales, peuvent également être instaurées par les départements.

Les seules ressources fiscales spécifiques à une catégorie de collectivités locales sont donc la "vignette" (départements), les taxes sur les cartes grises et les permis de conduire (régions) et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (communes), ce dernier impôt n'étant d'ailleurs qu'un appendice de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Une fiscalité qui, en dépit de multiples critiques, n'a subi que de simples retouches depuis la fin des années soixante-dix

La fiscalité directe locale fait, depuis longtemps, l'objet de critiques récurrentes ; ces critiques portent sur au moins trois des "quatre vieilles", la taxe professionnelle, la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Ces critiques sont bien connues ; succinctement, on peut rappeler ici que :

- **la taxe professionnelle**, parce qu'elle repose sur une assiette forfaitaire (16 % du prix de revient des équipements et 18 ‰ de la masse salariale, principalement), et non sur un indicateur neutre de la capacité contributive de l'entreprise (valeur ajoutée, bénéfice), est jugée pénalisante à la fois pour l'investissement et l'emploi. Cette critique recèle une évidente contradiction interne, puisque ces deux facteurs de production sont substituables et que pénaliser l'un et l'autre à la fois équivaut à n'en pénaliser aucun. En réalité, le "vice" fondamental de la taxe professionnelle est d'exclure, contrairement à la patente à laquelle elle a succédé, toute référence au bénéfice de l'entreprise ; la valeur ajoutée d'une entreprise a en effet trois composantes : la contribution des équipements (mesurée, le cas échéant, par l'amortissement), celle du facteur travail (mesurée, par les salaires) et l'excédent brut d'exploitation ; ce dernier élément étant exclu de l'assiette depuis 1975, de nombreux redevables (petits commerçants, artisans) ont vu leur cotisation d'impôt diminuer lors de la création de la taxe professionnelle, au détriment des autres (industries, notamment), parce que leur bénéfice est proportionnellement important, dans la mesure où il rémunère le travail de l'entrepreneur ;

- **la taxe d'habitation** est réputée injuste, parce que dégressive par rapport au montant du revenu du contribuable ; en outre, cet impôt n'est pas neutre au regard de la composition du foyer (cas des enfants majeurs percevant des revenus et vivant sous le toit de leurs parents, qui ne payent pas l'impôt) ;

- **la taxe foncière non bâtie**, enfin, est considérée comme déconnectée de la réalité économique, puisqu'elle ne tient pas compte des techniques culturales retenues (étant assise sur la valeur locative à l'hectare, la taxe pèse plus lourdement sur les exploitations extensives que sur les exploitations intensives) ; en outre, cette taxe, due par le propriétaire, est répercutée sur l'exploitant preneur dans des proportions inégales, en fonction des caractéristiques des baux.

Outre ces critiques de fond, qui portent sur les caractéristiques mêmes des impôts locaux, les taxes foncières et la taxe d'habitation sont aujourd'hui viciées par la vétusté de leurs bases, faute de révision, selon un processus remarquablement décrit dans le rapport d'information de M. Jacques Descours Desacres sur la révision des valeurs locatives cadastrales (1) et le rapport de M. Paul

1. Rapport Sénat n° 404, 1988-1989.

Girod sur le projet de loi relatif à la révision des évaluations cadastrales (1).

La réponse à ces critiques a consisté en des retouches, successivement apportées, sans remise en cause des principes de la fiscalité directe locale. Pour l'essentiel, il s'est agi de mettre à la charge du contribuable national une fraction croissante du poids de la fiscalité directe locale, le cas échéant en dénaturant cette dernière, par exemple en liant de manière de plus en plus systématique exonération d'impôt national sur le revenu et dégrèvement de taxe d'habitation.

La loi de finances pour 1990, puis la loi du 31 juillet 1990 sur la révision des évaluations cadastrales ont, il est vrai, prescrit le remplacement de la part départementale de la taxe d'habitation par une taxe départementale assise sur le revenu.

Ce nouvel impôt -qui accroît encore la complexité de la fiscalité directe locale, par la création d'une cinquième taxe- a toutefois, avant même son entrée en vigueur, fait l'objet de mesures correctives diverses, destinées à éviter des transferts de charges trop importants entre redevables.

Il a, de plus, été instauré sans qu'une réflexion d'ensemble ait été conduite sur l'incidence des différents prélèvements frappant le revenu et sur le degré de concentration de ces prélèvements.

Ce dernier élément conduit à envisager les principaux débats afférents à la fiscalité locale, dont l'un des principaux porte, justement, sur l'opportunité d'introduire le revenu parmi les éléments d'assiette de cette fiscalité.

b) Les principaux débats afférents à la fiscalité locale

Débats portant sur l'assiette des impôts locaux

Premier débat : le revenu doit-il constituer un élément de l'assiette des impôts locaux ?

Ce débat, d'une grande complexité, a déjà eu lieu par deux fois au Sénat (examen du projet de loi de finances pour 1990 et du projet de loi de révision des évaluations cadastrales). La mission considère que les arguments au nom desquels le Sénat a, à ces deux occasions, rejeté le projet de taxe départementale sur le revenu, sont toujours valables.

L'imposition du revenu, tout d'abord, ne peut concerner, eu égard à l'émiettement communal français, que les collectivités de rang supérieur (départements et régions). Le revenu, en effet, ne constitue pas une assiette suffisamment localisée pour garantir l'autonomie financière des petites communes et la stabilité de leurs ressources fiscales. La taxe départementale sur le revenu ne peut donc constituer qu'une cinquième taxe directe locale, ce qui constitue un facteur de clarté pour certains, ou de complexité supplémentaire, pour d'autres.

La création d'un impôt départemental (ou le cas échéant, régional) sur le revenu ne dispense pas, en effet, de maintenir la taxe d'habitation au profit des communes, sauf à remplacer ce dernier impôt par une capitation. Ce projet, évoqué par certains des partisans de la taxe départementale sur le revenu (1), semble inopportun, au regard des réactions suscitées en Grande-Bretagne par l'instauration de la *poll tax*.

Par ailleurs -et telle était la motivation profonde du Sénat dans son rejet de la taxe départementale sur le revenu- il n'est guère judicieux de juxtaposer un impôt départemental sur le revenu à l'impôt national sur le revenu, à l'heure où la concentration de celui-ci et sa superposition à d'autres contributions également assises sur le revenu (contribution sociale généralisée) apparaissent de plus en plus contestables.

Dans l'état actuel de l'ensemble du système fiscal français, la mission considère que la taxe d'habitation doit demeurer un impôt assis sur l'immobilier. Cette position constitue, en effet, le meilleur compromis entre deux injustices : celle d'une capitation dépourvue de lien avec la capacité contributive, celle d'une imposition du revenu mise en oeuvre sans réflexion globale sur l'incidence combinée des différents prélèvements pesant sur cette assiette.

La mission considère également que la "personnalisation" de la taxe d'habitation, c'est-à-dire l'octroi de dégrèvements au profit des personnes non imposées (ou faiblement imposées) à l'impôt national sur le revenu a atteint un seuil suffisant, si ce n'est excessif. Il convient donc d'éviter, à l'avenir, de poursuivre dans cette voie, qui conduit le budget de l'Etat à prendre en charge une fraction croissante du poids de la taxe d'habitation. En revanche, les mécanismes d'abattements laissés à la discrétion des assemblées locales

1. cf, l'article de M. Jacques-Sylvain Klein, in "Moderniser la fiscalité locale", op. déjà cité.

(abattements supplémentaires pour charges de famille, etc...) et peu utilisés par ces dernières pourraient être rendus plus attractifs (1).

Deuxième débat : quelle assiette pour la taxe foncière bâtie ?

Ce débat comporte un enjeu apparent et un enjeu réel.

L'enjeu apparent est le choix entre valeur vénale et valeur locative ; l'enjeu réel est le choix entre valeur évaluée et valeur déclarée.

D'un strict point de vue intellectuel, asséoir la taxe foncière sur la valeur vénale est séduisant ; la valeur vénale est, en effet, directement corrélée à l'importance des investissements d'aménagement réalisés par les collectivités territoriales ; il est donc légitime que ces dernières bénéficient, sous forme de recettes fiscales supplémentaires, des plus-values ainsi engendrées.

Toutefois, ce raisonnement perd toute validité si les fluctuations de la valeur vénale ne sont pas constatées à intervalles rapprochés ; or, une telle fréquence des constatations est incompatible avec la technique de l'évaluation administrative des bases des impôts locaux (le cas échéant, sous le contrôle de représentants des contribuables), pratiquée dans notre pays depuis deux cents ans.

Autrement dit, la valeur vénale ne constitue une assiette praticable que si elle est déclarée chaque année par le contribuable ; or, un système déclaratif, appliqué aux 35 millions de propriétés bâties recensées en France, serait totalement ingérable.

La mission considère donc que la valeur locative doit demeurer l'assiette de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Elle émet par ailleurs le voeu, maintes fois déjà exprimé par le Sénat, que la révision des valeurs locatives actuellement en cours puisse, enfin, être menée à son terme.

Troisième débat : faut-il réformer la taxe professionnelle ?

La mission souhaite tout d'abord rappeler, à ce propos, que la taxe professionnelle, tant décriée, constitue néanmoins une ressource évolutive, qui permet aux collectivités territoriales de

1. Par exemple en prenant en compte les bases nettes de taxe d'habitation pour la détermination du potentiel fiscal, et non les bases brutes, c'est-à-dire hors abattements (voir deuxième partie).

bénéficiaire, sous forme de retombées fiscales, des efforts qu'elles effectuent en vue d'attirer des entreprises sur leur sol.

Il existe deux principales voies de réforme en matière de taxe professionnelle : la substitution de la valeur ajoutée à l'assiette actuelle ou l'introduction d'une fraction du bénéfice au sein de cette dernière.

La mission a estimé qu'il ne lui appartenait pas de trancher entre ces deux voies ; elle observe, simplement, que la seconde a l'avantage de pouvoir être mise en oeuvre très graduellement, ce qui permettrait de limiter les multiples transferts de charges qu'entraînera inévitablement toute réforme.

Quatrième débat : quel avenir pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties ?

La taxe foncière sur les propriétés non bâties appelle, à l'évidence, une réforme d'ensemble. La mission, à cet égard, ne peut que rappeler les propositions judicieuses déjà effectuées par la Commission des Finances du Sénat, et qui ont d'ailleurs été pour partie adoptées par le Parlement.

Il convient, tout d'abord, d'isoler clairement les deux fonctions de cet impôt, qui vise, en effet, à la fois à la taxation du propriétaire du sol (et de la rente que celui-ci est susceptible d'en retirer) et à l'imposition de l'exploitant de ce sol, qu'il soit ou non propriétaire.

C'est pourquoi la taxe foncière devrait être remplacée par deux impôts distincts : l'un frappant le propriétaire et assis sur la valeur locative comme la taxe actuelle, l'autre dû par l'exploitant et assis sur une grandeur économique caractéristique de son activité (la valeur ajoutée brute, par exemple). A l'initiative du Sénat, un mécanisme de ce type fait actuellement, en vertu de l'article 48 de la loi du 31 juillet 1990 sur la révision des évaluations cadastrales, l'objet de simulations. La mission souhaite qu'il puisse, à l'avenir, entrer en vigueur.

Indépendamment de son assiette, la taxe foncière sur les propriétés non bâties constitue une charge globalement trop lourde pour l'agriculture française. Un allègement doit donc être recherché.

La mission propose, à ce sujet, à la suite du Sénat lors du débat sur le projet de loi de finances pour 1991, la suppression des parts régionale et départementale de cet impôt assortie de la création d'impôts de substitution. Elle estime, en revanche, indispensable de préserver la part communale, seule ressource fiscale des communes rurales françaises, dont l'autonomie financière serait

anéantie en cas de suppression totale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Débats portant sur une éventuelle spécialisation des impôts locaux par catégories de collectivités locales.

L'éventuelle suppression des parts départementale et régionale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties conduit à poser le problème de la spécialisation des impôts locaux entre les différentes catégories de collectivités territoriales.

Trois attitudes sont, en ce domaine, susceptibles d'être adoptées.

La première consiste à prôner sans réserve le principe de la spécialisation, au nom de la clarté et de la responsabilisation des élus face aux contribuables, qui perçoivent mal, actuellement, les conséquences fiscales des choix effectués par les différents échelons de collectivités territoriales ; leurs prélèvements respectifs, en effet, s'imputent, pour l'essentiel, sur les mêmes assiettes et figurent d'ailleurs sur les mêmes avis d'imposition.

La mission n'a pas estimé que les avantages, certes réels, de la "spécialisation intégrale" (qui pourrait, par exemple, consister à asseoir l'imposition communale sur les taxes foncières, l'imposition des groupements de communes sur la taxe professionnelle, l'imposition des départements sur une taxe assise sur le revenu et l'imposition des régions sur une fiscalité sur l'énergie, selon le modèle de spécialisation le plus couramment évoqué), l'emportaient sur ses inconvénients, qui sont au nombre de deux :

- la "fragilisation" des ressources de chaque catégorie de collectivités,
- d'insurmontables transferts de ressources entre catégories de collectivités, que seuls des mécanismes transitoires à la complexité exagérée permettraient de surmonter.

La seconde attitude consiste à plaider sans nuance en faveur du maintien de la superposition actuelle des prélèvements des communes, des départements et des régions .

La mission a considéré que cette approche n'avait pas non plus à être soutenue ; lorsqu'il apparaît clairement que la suppression du prélèvement d'une ou plusieurs catégories de collectivités sur

l'assiette de l'une des quatre taxes est opportune -et tel est le cas pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties- une amorce de spécialisation peut sans dommage être mise en oeuvre, pourvu que le principe de la pluralité des matières fiscales dévolues à chaque échelon de collectivités soit préservé.

Une troisième attitude plus pragmatique doit donc être adoptée, consistant à maintenir une assiette plurale au profit de chaque catégorie, tout en :

- supprimant les parts départementale et régionale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, pour des motifs déjà indiqués,
- partageant la taxe professionnelle communale entre les communes et leurs groupements.

Un tel partage doit en effet être mis en oeuvre, pour les raisons suivantes :

- la compétition à laquelle se livrent actuellement les communes pour attirer des entreprises sur leur sol entraîne un urbanisme commercial et industriel anarchique et, parfois, peu respectueux de l'environnement, qu'une mise en commun partielle de la taxe professionnelle permettrait de partiellement surmonter,
- cette mise en commun partielle favoriserait la limitation des écarts de taux.

Par ailleurs, de nouveaux transferts de compétences devraient, naturellement, être assortis de transferts fiscaux au profit des catégories de collectivités destinataires de ces nouvelles compétences.

Ainsi, la mission a envisagé que de nouveaux transferts puissent être compensés par les droits de consommation sur les tabacs et les alcools. Ces droits ont d'ailleurs déjà fait l'objet (ou devraient faire, à l'avenir, l'objet pour les seconds) d'un transfert au profit de la collectivité territoriale de Corse. Un tel transfert de ressources permettrait aux collectivités territoriales de retrouver le bénéfice d'une fiscalité indirecte particulièrement évolutive qui, actuellement, ne profite qu'à l'Etat. Ce transfert favoriserait l'autonomie financière des collectivités locales.

Dans deux domaines connexes à celui de la fiscalité cette autonomie semble, par ailleurs, particulièrement insuffisante ; il

s'agit du vote des taux des impôts locaux et de la gestion des fonds en attente d'emploi.

2. Des libertés à conquérir

a) Le vote des taux des impôts directs locaux

La liberté de vote des taux des quatre taxes directes fut acquise par le vote de la loi du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale. Préalablement à l'entrée en vigueur de cette loi, en effet, les collectivités territoriales avaient pour seule latitude le vote d'un produit fiscal global, ensuite réparti entre les contribuables les quatre taxes en fonction des "éléments de répartition", c'est-à-dire de la valeur des bases. Les révisions de ces dernières n'intervenant qu'épisodiquement, une grande stabilité de la répartition de la charge fiscale s'ensuivait.

La loi du 10 janvier 1980 a offert aux départements, aux communes et aux groupements à fiscalité propre (les régions n'ont acquis la liberté de vote des taux qu'en 1989) une option entre :

- soit maintenir d'une année sur l'autre la hiérarchie des taux ("variation proportionnelle des taux"),
- soit, au contraire, opérer une **variation différenciée**, sous réserve que le taux de taxe professionnelle n'augmente pas plus vite que le taux moyen pondéré des trois autres taxes.

En outre, la loi du 10 janvier 1980 a prescrit que le taux de chacune des quatre taxes ne pouvait dépasser deux fois et demie le taux moyen national de l'année précédente (ou deux fois et demie le taux moyen départemental - pour les communes - si ce dernier taux est plus élevé).

Ultérieurement, "l'encadrement" de la liberté de vote des taux n'a cessé d'être renforcé :

- le taux plafond de la taxe professionnelle a été abaissé à deux fois la moyenne nationale (à partir de 1983) ;

- le taux de la taxe professionnelle a été "verrouillé" sur celui de la taxe d'habitation, à la hausse, mais aussi à la baisse (afin d'éviter une baisse de taux de taxe d'habitation sans diminution

corrélative du taux de taxe professionnelle suivie l'année d'après par une augmentation équivalente des taux des deux taxes, destinée à ramener la taxe d'habitation à son niveau antérieur tout en majorant la taxe professionnelle à due concurrence) ;

- le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, a également, à compter de 1988, été "verrouillé" sur le taux de la taxe d'habitation.

Sous réserve du régime de la "majoration spéciale de taxe professionnelle", qui permet d'augmenter légèrement la taxe professionnelle sans accroître le taux de taxe d'habitation (lorsque le taux de taxe professionnelle est inférieur à la moyenne nationale et le taux moyen pondéré des trois autres taxes supérieur à cette moyenne), les collectivités territoriales n'ont donc qu'une latitude très modeste en matière de vote des taux.

Le système, en effet, n'offre de liberté que pour les "impôts ménages", la taxe foncière bâtie et la taxe d'habitation ; pour ce dernier impôt, en outre, la faculté d'augmenter le taux est totale (sous réserve du taux plafond), mais pas celle de le diminuer (bien qu'un "déverrouillage" à la baisse, soumis à diverses restrictions, ait été instauré à compter de 1988, puis amélioré à compter de 1989).

Même si la majorité des communes (76,1 % en 1989) choisit la variation proportionnelle des taux actuellement, cette situation ne peut être tenue pour satisfaisante.

C'est pourquoi la mission considère :

- qu'un assouplissement généralisé des possibilités de baisse des taux des impôts ménages sans baisse corrélative des taux de la taxe professionnelle doit être instauré,

- que les possibilités de "majoration spéciale" du taux de la taxe professionnelle doivent être renforcées.

Néanmoins, la mission ne saurait plaider pour un "déverrouillage" généralisé du lien qui unit les taux des taxes locales, afin d'éviter toute dérive de l'imposition pesant sur les entreprises.

b) La gestion de trésorerie des collectivités locales

Le thème de la gestion de trésorerie des collectivités locales et son incidence sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales a fait l'objet d'un rapport sénatorial d'information aux conclusions duquel la mission se rallie (1).

Sans reprendre les éléments de ce débat complexe, il convient de rappeler ici :

- que les collectivités territoriales sont aujourd'hui, en vertu de l'article 15 de l'ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances, tenues de déposer leurs fonds disponibles en attente d'emploi sur un compte non rémunéré auprès du Trésor public ;

- qu'en contrepartie de cette ressource gratuite, l'Etat offre diverses prestations aux collectivités territoriales (notamment la gratuité des avances sur impôts locaux, par douzièmes mensuels, alors que le recouvrement n'intervient qu'en fin d'année) ;

- que ce dispositif avantage clairement les grandes collectivités qui, en raison de leurs "surface financière" ont la capacité d'ajuster leurs encaissements et leurs décaissements ("trésorerie zéro") de manière à différer le tirage sur leurs emprunts, ce qui leur permet d'opérer des économies sur les frais financiers ;

- qu'*a contrario*, les petites communes ne peuvent pratiquer cette gestion fine, puisqu'elles sont obligées d'accumuler des excédents pour pouvoir autofinancer leurs investissements, qui n'interviennent pas tous les ans (au moins pour les plus importants) mais de façon intermittente.

Ainsi, l'ensemble de ces mécanismes se traduit par un transfert au profit des grandes collectivités et au détriment des petites.

La mission ne peut, à cet égard, que se référer à la méthode préconisée par le rapport d'information de M. Paul Loridant qui consiste, tout d'abord, à demander aux services de l'Etat un effort généralisé de productivité dans la gestion des prestations offertes aux collectivités locales, pour pouvoir ensuite, le coût du dispositif étant abaissé pour l'Etat, remettre en question l'obligation de dépôt gratuit au trésor des petites communes, sans pénaliser pour autant les grandes collectivités (c'est-à-dire sans instaurer de facturation

1 Rapport d'information fait au nom de la Commission des finances du Sénat par M. Paul Loridant, Sénat n° 447, 1989-1990.

généralisée des avances sur impôt, à moins que celle-ci ne soit effectuée à taux réduit).

B. LA QUESTION DES MOYENS HUMAINS

Dans ce domaine, l'absence de "statut" de l'élu local contraste avec "l'hyper-réglementation" issue de la construction statutaire de la fonction publique territoriale.

1. L'absence de statut de l'élu local

L'évolution récente des responsabilités locales crée pour les élus davantage d'obligations. A l'unisson du développement de la vie démocratique, les citoyens exigent de plus en plus de leurs mandants et ceux-ci se doivent de ne pas décevoir l'attente de leurs administrés...sinon de leurs électeurs.

En l'espace de quelques années, on a vu des fonctions peu absorbantes et cantonnées à des objets limités, se développer au point de requérir de la part de ceux qui les remplissent une disponibilité de chaque instant et des compétences étendues. Les lois de décentralisation ont encore accentué la tendance et frappé d'obsolescence les quelques règles -fixées le plus souvent au siècle dernier- qui avaient jusqu'ici suffi à l'exercice des mandats électifs locaux.

Les conséquences de cette situation se sont fait sentir au fur et à mesure des années. L'analyse de la répartition socio-professionnelle des maires sur les trois derniers scrutins traduit une progression sensible du nombre des retraités qui sont passés de 5 570 en 1977, à 6 288 en 1983, et à 8 632 en 1989, soit 23,50 % du total. On note dans le même sens un fort accroissement des fonctionnaires (non enseignants) et des enseignants et une baisse concomitante des artisans, des commerçants et des chefs d'entreprises (les trois réunis représentant moins de 10 % du total).

La part traditionnellement élevée des agriculteurs parmi les maires décroît elle aussi de façon sensible : 10 395 en 1989 contre 14 362 en 1977, soit une baisse de 28 % en 12 ans.

L'analyse de la répartition socio-professionnelle des conseillers généraux traduit la même tendance : sur un total de 3 808 cantons métropolitains, les fonctionnaires (enseignants compris) sont au nombre de 896 soit 23 %, et les retraités 532 soit 13,9 %. **Les conseillers régionaux** - bien que la première élection au suffrage universel remonte à 1986- comptent 470 fonctionnaires - toutes catégories confondues- sur un effectif total de 1 684, soit près du quart de l'effectif.

On peut observer à la lecture de ces chiffres que l'accès aux fonctions électives devient de plus en plus réservé -volens nolens- aux personnes qui peuvent y consacrer une part importante de leur temps, soit qu'elles ont quitté la vie professionnelle, soit que leur statut offre des possibilités d'exercer un mandat électif.

A la disponibilité, les élus locaux doivent ajouter un large éventail de compétences. L'époque est bien révolue où le maire était de préférence élu parmi les familles en renom du lieu, alliant une sagesse bonhomme à l'aisance matérielle. Tous les élus d'aujourd'hui se font l'écho de l'obligation qu'ils ont d'être au fait d'une multiplicité de spécialités. Tantôt juriste -en droit public pour l'administration, et en droit privé pour l'urbanisme- tantôt expert en questions sociales, il leur faut aussi des connaissances approfondies en matière de travaux publics, de questions agricoles et forestières, d'affaires culturelles. Bref, il n'est pas un domaine de la vie contemporaine qui n'échappe à leur intervention et qui n'appelle pour en connaître une solide formation.

L'absence d'un statut de l'élu est également sensible dans le domaine de l'indemnisation et celui -concomitant- de la retraite. On voit mal dans un monde où la protection sociale est devenue un droit, que les élus, au seul fait qu'ils ont consacré leur temps au service d'autrui, ne soient pas défrayés des dépenses qu'ils exposent à raison de leur mandat, mais qu'ils soient au surplus pénalisés en étant privés d'une retraite, proportionnée aux services effectivement rendus. Car actuellement, les indemnités de retraite des maires et de leurs adjoints sont insuffisantes pour assurer une fin de vie décente à des élus qui, surtout en milieu rural, se sont dévoués "corps et biens" à leurs concitoyens.

2. Le carcan de la fonction publique territoriale

Si la réforme de 1987 a apporté des correctifs indéniables à la lourdeur du système de 1984, de nombreuses rigidités subsistent

qui mettent en péril la raison d'être de la construction statutaire de la fonction publique territoriale.

a) Le système statutaire de 1984

Rompant avec une situation caractérisée par l'atomisation des statuts des personnels locaux et une certaine infériorité de leur condition, la construction statutaire, entreprise en 1984, poursuivait quatre objectifs :

- **créer une fonction publique territoriale unifiée, en dotant les agents des communes, des départements et des régions et de leurs établissements publics d'un statut identique ;**
- **garantir la stabilité de l'emploi aux agents des collectivités territoriales par la généralisation du système de carrière et l'extension aux fonctionnaires territoriaux du principe de la séparation du grade et de l'emploi qui les garantit contre le risque d'un licenciement pour suppression d'emploi ;**
- **instaurer la parité entre la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale par l'application des règles communes contenues dans le titre premier du statut général relatif aux droits et obligations des fonctionnaires, l'organisation de la fonction publique territoriale en corps, la définition de corps de fonctionnaires comparables et l'organisation de la mobilité entre les deux fonctions publiques ;**
- **et respecter la spécificité des collectivités territoriales notamment par le maintien de corps non comparables, la légalisation de l'existence des cabinets, la reconnaissance d'une procédure de recrutement direct pour pourvoir les emplois de direction et le recours aux emplois dits "fonctionnels".**

En raison de leurs exigences contradictoires, ces principes n'avaient pas reçu une égale application. En réalité, les préoccupations d'unité et de parité l'avaient emporté sur l'indispensable respect de la spécificité territoriale. Car cette réforme pêchait par esprit de système : elle extrapolait à la fonction publique territoriale, qui est au service de plus de 40 000 employeurs, le schéma uniforme et rigide conçu pour la

fonction publique d'Etat qui, elle, relève d'un employeur unique, anonyme et abstrait.

La mise en oeuvre pleine et entière de cette réforme se serait inexorablement traduite par l'instauration d'un système complexe et onéreux ainsi que par une sensible réduction de la liberté de gestion des exécutifs territoriaux.

Le nouvel édifice statutaire se caractérisait, en effet, par une extrême lourdeur avec la mise en place de multiples structures : centres de gestion, instaurés au niveau national et aux échelons régionaux et départementaux et centres de formation au niveau national et à l'échelon régional. La complexité et la multiplicité de ces organes n'auraient pas manqué d'entraîner un alourdissement des charges financières pesant sur les collectivités locales (1).

Par ailleurs, l'action des centres de gestion qui disposaient de pouvoirs étendus de gestion (établissement des tableaux d'avancement,...) induits par le caractère pyramidal et les quotas inhérents à la notion de corps de fonctionnaires, aurait en outre obéré très sensiblement la liberté des élus dans le choix de leurs collaborateurs.

A cet égard, la généralisation du concours sur épreuves comme procédé de recrutement, le quasi monopole détenu par les centres de gestion pour l'organisation des concours, le principe de l'adéquation entre, d'une part, le nombre de candidats reçus à un concours et, d'autre part, le nombre de postes offerts par les collectivités locales ainsi que les modalités d'affectation des candidats reçus aux concours auraient conduit à faire prévaloir les préférences des candidats fonctionnaires sur la liberté de choix des élus.

En effet, les candidats reçus à un concours (2) auraient été classés par ordre de mérite, les affectations étant ensuite proposées par le centre de gestion selon les préférences des candidats exprimées en fonction du classement, des besoins des autorités territoriales et, le cas échéant, de la situation familiale des intéressés.

Certes, la collectivité locale ne pouvait se voir imposer un collaborateur ; mais en refusant le candidat proposé par le centre de gestion, la collectivité locale s'exposait à un risque financier. En effet, elle devait participer à la prise en charge des candidats par le centre de gestion, si cet agent n'était pas affecté dans une autre collectivité

1. Dès 1985, la loi du 22 novembre supprimait, pour des raisons de coût, les centres régionaux de gestion et attribuait la gestion des corps de catégorie B aux centres départementaux de gestion.

2. Le candidat était intégré dans la fonction publique territoriale dès sa réussite au concours.

territoriale dans un délai de six mois, sauf si elle recrutait, avant l'expiration de ce délai, un fonctionnaire déjà pris en charge par le centre de gestion.

Dès la fin de 1985, il apparaissait que le statut de la fonction publique territoriale ne pouvait être mis en place, compte tenu de l'ampleur de la contestation des élus locaux et de la lenteur du processus d'élaboration des décrets portant statuts particuliers des divers corps de fonctionnaires territoriaux (1).

Aussi, le Gouvernement, issu des élections législatives de mars 1986, devait-il prendre des mesures conservatoires, notamment en suspendant le processus d'installation des conseils d'administration des centres de formation et mettre à profit cette "pause" pour entamer une vaste réflexion qui devait déboucher sur la loi du 13 juillet 1987.

b) La réforme de 1987 : des correctifs indispensables mais parfois insuffisants

• **Des apports indéniables**

Tout en maintenant les principaux acquis de la construction statutaire de 1984 (unité de la fonction publique territoriale et garantie de l'emploi par la pérennisation du principe de séparation du grade et de l'emploi), la loi du 13 juillet 1987 a procédé à **une indispensable restauration de l'autorité territoriale et à une nécessaire simplification des structures**. Cette restauration de l'autorité territoriale se traduit principalement par la substitution de la notion de cadres d'emplois à celle de corps et par l'assouplissement des recrutements.

A la différence du corps, qui distendait les liens entre les élus locaux et les personnels territoriaux, le cadre d'emplois permet une gestion décentralisée, au niveau local, des fonctionnaires territoriaux. Les exécutifs territoriaux retrouvent la responsabilité de la gestion de la carrière des agents locaux (avancement, mutation,...). Les missions dévolues aux organismes de gestion, au niveau national et à l'échelon départemental, sont donc allégées et recentrées sur l'organisation des concours et examens professionnels, la prise en

1. En définitive, deux corps de fonctionnaires seulement avaient vu le jour : celui des administrateurs territoriaux et celui des directeurs des services administratifs, attachés principaux et attachés territoriaux. Les deux décrets portant statuts particuliers de ces corps avaient été publiés au Journal officiel du dimanche 16 mars 1986, c'est-à-dire le jour même des élections législatives.

charge des fonctionnaires momentanément privés d'emplois (décharge de fonctions et suppression d'emplois), le reclassement des fonctionnaires devenus physiquement inaptes et la publicité des vacances d'emplois.

L'assouplissement des recrutements se traduit, tout d'abord, par un retour au système des listes d'aptitude établies à l'issue des concours et qui comportent un nombre de candidats supérieur de 20 % au nombre de postes mis au concours. Les candidats sont classés par ordre alphabétique et l'inscription sur une liste d'aptitude ne vaut pas intégration dans la fonction publique territoriale : cette intégration ne s'effectue qu'au moment du recrutement par une collectivité territoriale.

Pour éviter, cependant, d'institutionnaliser un système qualifié, dans le passé, de "reçus-collés", la validité de la liste est maintenue pendant une durée de deux ans et, en tout cas, jusqu'au concours suivant.

Par ailleurs, la loi du 13 juillet 1987 a introduit un élément de souplesse en élargissant les possibilités de recours aux agents non titulaires.

Cette restauration des prérogatives des exécutifs territoriaux s'est accompagnée d'une simplification des structures.

Le Centre national de la fonction publique territoriale (C.N.F.P.T.) se substitue, en effet, à l'ancien Centre national de gestion mais aussi au Centre national de formation dont la mise en place avait été suspendue.

Les missions du C.N.F.P.T. concernent, d'une part, la gestion des personnels de catégorie A et de certains des agents de catégorie B (organisation des concours, prise en charge des agents momentanément privés d'emplois...) et, d'autre part, la formation de l'ensemble des personnels territoriaux. Pour s'acquitter de sa tâche de formation, le C.N.F.P.T. peut déconcentrer son action par le truchement de délégations départementales ou interdépartementales. Enfin, les centres départementaux de gestion, héritiers des syndicats de communes pour le personnel, assurent la gestion (organisation des concours, prise en charge...) des personnels de catégorie C et D et celle des fonctionnaires de catégorie B qui ne relèvent pas du C.N.F.P.T.

Toutes les communes et leurs établissements employant moins de 250 fonctionnaires titulaires et stagiaires à temps complet sont obligatoirement affiliées aux centres départementaux de gestion.

Telle est, brièvement décrite, l'économie de la réforme de 1987, qui a rétabli un équilibre plus harmonieux entre, d'une part, les légitimes prérogatives des autorités locales et, d'autre part, les garanties dont bénéficient les fonctionnaires territoriaux.

Mais en dépit des aspects positifs de la réforme intervenue, l'édifice statutaire de la fonction publique territoriale constitue encore, à maints égards, un carcan qui obère la liberté de gestion des élus locaux.

- **Les griefs formulés à l'encontre de la construction statutaire**

Les critiques formulées à l'encontre de la construction statutaire de la fonction publique territoriale par la quasi unanimité des exécutifs territoriaux s'articulent autour de deux griefs majeurs :

- la persistance de rigidités au sein de cet édifice statutaire qui constituent des entraves à la liberté de recrutement et de gestion des élus locaux ;
- le caractère insuffisamment attractif de la carrière territoriale.

La persistance de rigidités

Ces rigidités trouvent leur origine soit dans la latitude laissée au pouvoir réglementaire (instauration de seuils démographiques), soit dans les modalités d'organisation de certains principes acceptables (le droit à la formation initiale), soit dans les risques que recèlent certaines dispositions de la loi (la prise en charge par les centres de gestion des personnels privés d'emploi des collectivités non affiliées).

L'institution de seuils démographiques

Alors qu'aucune disposition de la loi de 1984 et de celle de 1987 n'avait limité les possibilités de création d'emplois par les collectivités locales le pouvoir réglementaire, par une sorte de rémanence de l'ancien tableau "indicatif" des emplois communaux, a institué des seuils démographiques pour la création de certains emplois et grades par les communes.

Ces seuils démographiques, qui s'appliquent aux communes et aux offices publics d'H.L.M. (nombre de logements), figurent notamment dans six statuts particuliers de la filière

administrative : administrateurs, attachés, rédacteurs, secrétaires de mairie, commis et emplois fonctionnels de direction (secrétaires généraux des communes de plus de 5 000 habitants et secrétaires généraux adjoints des communes de plus de 20 000 habitants).

C'est ainsi, par exemple, que les communes de moins de 80 000 habitants ne peuvent créer un emploi détenu par un administrateur territorial.

L'institution de ces seuils démographiques constitue, à l'évidence, une entrave à la liberté de recrutement des instances communales et une contrainte pour la bonne gestion des collectivités locales. En effet, de telles dispositions méconnaissent la réalité des communes situées en-deça de ces seuils mais dont la situation se caractérise par une forte expansion, comme notamment les communes situées à la périphérie des grandes métropoles régionales.

Par ailleurs, l'instauration de seuils démographiques bloque le déroulement des carrières des agents territoriaux et freine leur mobilité géographique.

Enfin, l'édiction de seuils qui instaure une différence de principe entre, d'une part, les régions et les départements, et, d'autre part, les communes, va à l'encontre de l'esprit de la décentralisation en bridant la liberté de recrutement et de gestion des maires des communes petites et moyennes.

L'adaptation de la formation initiale des fonctionnaires territoriaux

L'une des originalités de la fonction publique territoriale réside dans l'obligation faite au fonctionnaire territorial de suivre, pendant la durée de son stage, c'est-à-dire après son recrutement par une collectivité locale et avant sa titularisation, une formation initiale d'application.

La mission d'information ne conteste pas le bien-fondé du principe même de la formation initiale qui a pour objet de favoriser une meilleure adaptation du fonctionnaire territorial à son emploi ; mais force lui a été de constater que les modalités d'organisation de cette formation initiale, dont la durée est particulièrement longue, constituent, tout à la fois, une entrave à la bonne gestion des collectivités locales, une source de difficultés pour les fonctionnaires stagiaires et un facteur supplémentaire de dysfonctionnement pour le Centre national de la fonction publique territoriale.

Pour les collectivités territoriales employeurs, la durée de la formation initiale représente un élément de désorganisation de leurs services.

En effet, la collectivité territoriale verra le fonctionnaire qu'elle vient de recruter "s'absenter" pendant de longues périodes. C'est ainsi qu'un administrateur territorial stagiaire devra suivre une formation initiale de **dix-huit mois** comptant des "sessions théoriques de spécialités" d'une durée minimale de six mois et des stages pratiques accomplis notamment auprès de la collectivité ou de l'établissement qui a procédé au recrutement.

Pour un attaché territorial, la durée totale de sa formation initiale est de douze mois avec des "sessions théoriques de spécialités" d'une durée minimale de quatre mois et des stages pratiques.

La collectivité territoriale sera donc contrainte, afin d'éviter la désorganisation de ses services, surtout lorsqu'il s'agit de personnel d'encadrement, de recruter des contractuels pour remplacer les agents en formation, tout en continuant de les rémunérer.

Une telle situation comporte, en germes, deux risques d'effets pervers.

. **En premier lieu**, la durée de la formation initiale et la rigidité de ses modalités d'organisation peuvent constituer un frein au recrutement de fonctionnaires territoriaux et une incitation à l'embauche de contractuels.

L'acuité de ce risque est réelle comme en témoigne le délai de plus d'un an qui s'est écoulé entre la publication de la liste d'aptitude des lauréats du premier concours externe d'administrateurs territoriaux et le recrutement effectif par les collectivités locales des douze reçus. Cette situation avait d'ailleurs conduit le C.N.F.P.T. à envisager d'ajourner, pour 1991, le concours externe de recrutement des administrateurs territoriaux. En définitive, ce concours devrait être organisé avant la fin de l'année.

. **En second lieu**, les modalités actuelles de l'organisation de la formation initiale pourraient conduire les collectivités territoriales à être tentées de s'affranchir de la rigueur de ces règles en vidant l'obligation de formation initiale, avant titularisation, d'une partie de sa substance. Cette tentation serait d'autant plus grande qu'il suffirait à l'autorité employeur "d'oublier" de communiquer au C.N.F.P.T. le recrutement auquel elle a procédé ainsi que la nature des tâches en vue desquelles le stagiaire a été recruté. Le retard mis à s'acquitter de cette notification réduirait d'autant la période de formation initiale de l'agent.

Le recours à de tels procédés serait d'autant plus tentant que le rapport du président du C.N.F.P.T., qui n'a même pas à figurer parmi les pièces transmises au représentant de l'État, lors de la titularisation du fonctionnaire, ne semble constituer qu'un élément, non déterminant, de cette décision de titulariser ou non l'agent (1).

Source de difficultés pour les collectivités territoriales, les modalités actuelles de la formation initiale ne sont pas exemptes d'inconvénients pour les fonctionnaires stagiaires.

Les sessions de formation initiale les tiennent éloignés de leur nouvel emploi pendant de longues semaines, souvent au détriment de leur intégration dans leur service. Par ailleurs, ils peuvent éprouver des difficultés à assumer l'accumulation de travail à laquelle ils sont confrontés lors de leur retour de stage de formation. Enfin, ils pourraient être enclins, pour toutes ces raisons, à choisir des stages de formation en fonction de leur durée ou de leur calendrier plutôt que de leur intérêt intrinsèque, afin de s'acquitter, au plus vite, d'une obligation pesante.

Enfin, les modalités actuelles d'organisation de la formation initiale ne peuvent qu'aggraver la crise du Centre national de la fonction publique territoriale, chargé d'organiser la formation des fonctionnaires territoriaux.

En effet, la "montée en puissance" des actions de formation initiale ne peut s'effectuer, à budget inchangé (750 millions de francs en 1990), qu'au détriment de la formation continue, qui doit demeurer la raison d'être du système de formation de la fonction publique territoriale.

La tentation pourrait donc être grande de préconiser une augmentation du taux de la cotisation obligatoirement versée par les collectivités locales et leurs établissements publics, qui comptent au moins un emploi à temps complet inscrit à leur budget.

Le taux de cette cotisation, assise sur la masse des rémunérations versées aux agents relevant de la collectivité, est actuellement fixé à 1 %. Sur ce 1 %, moins de 0,7 % sont consacrés à la formation, compte tenu des frais de fonctionnement du centre et des dépenses afférentes à l'exercice des autres missions dévolues au C.N.F.P.T. et notamment l'organisation des concours de recrutement des fonctionnaires de catégorie A et la gestion de la bourse de l'emploi, qui ne donne pourtant pas satisfaction aux agents territoriaux et la prise en charge des fonctionnaires déchargés de leurs fonctions.

1. Selon les textes en vigueur, la titularisation d'un agent par la collectivité territoriale employeur intervient "au vu notamment" du rapport du président du C.N.F.P.T. sur le déroulement de la formation initiale.

Toutefois, une augmentation du taux de la cotisation ne constituerait qu'une solution de facilité, une "fuite en avant" et une "éphémère bouffée d'oxygène", si les causes structurelles de la crise du C.N.F.P.T. n'étaient pas "mises à plat", pour tenter de leur apporter une solution. Successeur du Centre de formation des personnels communaux (C.F.P.C.), le Centre national de la fonction publique territoriale a sans doute hérité d'un personnel trop nombreux et surtout d'une équipe de direction trop étoffée.

Par ailleurs, l'institution, en 1989, d'un conseil d'administration paritairement composé d'élus locaux et de représentants des organisations syndicales de fonctionnaires territoriaux semble avoir constitué un facteur de dysfonctionnements, comme pourrait en témoigner la démission récente du directeur général du C.N.F.P.T.

En définitive, le problème du C.N.F.P.T. se pose en terme d'utilité du maintien d'une structure centralisée, "surencadrée", onéreuse et dont les résultats ne sont pas toujours à la hauteur des espérances des élus locaux, ni des attentes des fonctionnaires territoriaux, malgré le bilan positif de l'action du conseil national d'orientation, placé auprès du conseil d'administration du centre.

Les charges indues des centres départementaux de gestion

Héritiers des syndicats de communes pour le personnel, les centres départementaux de gestion de la fonction publique territoriale sont des établissements publics à caractère administratif, dont le conseil d'administration est exclusivement composé d'élus locaux. Ces centres de gestion organisent les concours de recrutement des fonctionnaires de catégorie B (1), C et D, les examens professionnels et s'acquittent, pour ces personnels, de la publicité des créations et vacances de poste. Ils assurent aussi la prise en charge des fonctionnaires de catégorie B (1), C et D, momentanément privés d'emploi et procèdent au reclassement des fonctionnaires devenus inaptes.

Par ailleurs, les centres de gestion animent les commissions administratives paritaires ainsi que les conseils de discipline et tiennent à jour la liste nominative des fonctionnaires titulaires et stagiaires à temps complet ou partiel qui relèvent des collectivités et établissements affiliés (2).

1. Sauf si les statuts particuliers des cadres d'emplois confient cette mission au C.N.F.P.T.

2. En application de l'article 15 de la loi du 26 janvier 1984, sont obligatoirement affiliés aux centres de gestion les communes et leurs établissements publics qui emploient moins de 250 fonctionnaires titulaires et stagiaires à temps complet.

Enfin, comme l'avait souhaité le Sénat, en 1984, les centres de gestion apportent leur concours à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (C.N.R.A.C.L.) pour constater les durées de service accomplies par les agents locaux et gérer les oeuvres sociales en faveur des retraités. Ces services sont rémunérés par la C.N.R.A.C.L.

Au-delà de ces missions obligatoires, les centres de gestion s'acquittent, à la demande des collectivités et établissements affiliés, des tâches facultatives (gestion d'oeuvres et de services sociaux, médecine du travail, etc...).

Les ressources des centres de gestion proviennent d'une cotisation obligatoire payée par les collectivités et établissements affiliés (2) qui est assise sur la masse des rémunérations versées par les collectivités à leurs agents. Fixé par délibération du conseil d'administration de chaque centre de gestion, le taux de la cotisation ne peut excéder 0,8 %. En outre, les missions facultatives sont rémunérées, soit dans des conditions fixées par convention, soit par une cotisation additionnelle à la cotisation obligatoire.

En définitive, le bilan de l'action des centres de gestion s'avère positif : recentrés sur leurs véritables missions, après la restauration des pouvoirs de gestion des élus locaux, intervenue en 1987, ils jouent, avec efficacité, un rôle important de conseil et d'aide à la gestion du personnel local.

Toutefois, leur équilibre financier pourrait être affecté par les charges indues que font peser sur leur budget les collectivités non affiliées.

C'est ainsi qu'aucune disposition n'interdit aux collectivités non affiliées (villes, départements, régions) de "puiser" des candidats sur la liste d'aptitude établie après un concours de recrutement organisé par le centre de gestion, tout en se dispensant de verser une contribution financière.

Par ailleurs, la garantie de l'emploi reconnue par la loi à l'ensemble des fonctionnaires territoriaux, qu'ils relèvent ou non d'une collectivité affiliée, se traduit, pour certains fonctionnaires de catégorie B et l'ensemble des fonctionnaires de catégories C et D, par leur prise en charge par les centres de gestion, s'ils sont victimes d'une suppression d'emploi.

La collectivité non affiliée, qui a pris la décision de supprimer des emplois, participera à la prise en charge du fonctionnaire privé d'emploi. La contribution sera égale à 150 % du montant du traitement brut du fonctionnaire augmenté des

cotisations sociales correspondantes pendant les deux premières années de sa prise en charge, à l'intégralité de ce total pendant les deux années suivantes et à la moitié de cette somme à partir de la cinquième année.

En définitive, si le fonctionnaire privé d'emploi, à la suite d'une décision de la grande collectivité, ne retrouve pas un poste, dans un délai de quatre ans, les communes affiliées -c'est-à-dire les communes petites et moyennes- participeront, à partir de la cinquième année, à la moitié de sa prise en charge par le centre de gestion.

Ce mécanisme de solidarité des "petits envers les grands" comporte, si sa mise en oeuvre était appelée à se généraliser, un risque "d'implosion financière" des centres de gestion (1).

Un tel risque ne constitue pas une simple "hypothèse d'école", comme en témoigne les difficultés auxquelles ont d'ores et déjà été confrontés certains centres de gestion et notamment celui du Var.

En définitive, les contraintes, les rigidités et les lourdeurs inhérentes à la construction statutaire de la fonction publique territoriale conduisent les exécutifs territoriaux, responsables de la bonne marche des services des collectivités locales, à recruter des non titulaires et, en particulier, des contractuels de catégorie A, malgré les difficultés opposées par le contrôle de légalité. Le recours sans cesse croissant à ce procédé, qui constitue tout à la fois une échappatoire et une "soupape de sûreté" ne peut se traduire que par l'instauration d'une "fonction publique territoriale à deux vitesses".

En effet, tout se passe comme si le statut de la fonction publique territoriale, laquelle se caractérise déjà par un faible taux d'encadrement (6 % contre 12 % dans la fonction publique d'Etat), allait se vider progressivement de sa substance humaine en personnels d'encadrement pour se résumer à un cadre protecteur des personnels d'exécution.

Cette évolution, si elle devait se produire, serait lourde de conséquences ; en effet, l'existence d'une haute fonction publique territoriale, elle aussi fondée sur le système de la carrière, constitue un gage de compétence et de neutralité ainsi qu'un rempart contre la tentation du clientélisme.

Mais force est de constater que la dérive vers une fonction publique territoriale à deux vitesses est accentuée par le manque

1. Ce risque d'implosion menace également le C.N.F.P.T. qui prend en charge les fonctionnaires de catégorie A privés d'emplois ou déchargés de leurs fonctions.

d'attractivité de la carrière territoriale pour les personnes susceptibles d'y occuper des emplois d'encadrement.

• Une carrière peu attractive

Deux facteurs se conjuguent, nonobstant la garantie de l'emploi, pour rendre la carrière territoriale peu attractive pour le personnel d'encadrement :

- d'une part, la lenteur du déroulement de la carrière ;
- d'autre part, la modicité des rémunérations.

Le déroulement de la carrière

Le déroulement de la carrière d'un fonctionnaire territorial s'apparente parfois à une "course d'obstacles" ou à un "parcours du combattant". Alors que la logique même du cadre d'emplois aurait dû conduire non seulement à une gestion décentralisée des fonctionnaires territoriaux, mais également à une carrière linéaire de ces agents, les décrets portant statuts particuliers des cadres d'emplois, qui portent la marque de l'omniprésente et omnipotente direction du Budget, ont institué des **quotas d'avancement de grade** qui limitent les perspectives de carrière, notamment dans les petites et moyennes collectivités.

Par ailleurs, l'effet restrictif des quotas d'avancement de grade est renforcé par l'existence des seuils démographiques. C'est ainsi qu'un fonctionnaire recruté et titularisé dans le grade d'attaché territorial de seconde classe, dans une commune de moins de 10.000 habitants, ne pourra être promu sur place attaché principal, même s'il réussit l'examen professionnel d'accès à ce grade, puisque la commune, en raison des seuils démographiques, ne peut créer l'emploi correspondant à ce grade. La carrière des fonctionnaires territoriaux sera donc souvent bloquée faute d'emplois correspondant aux grades supérieurs.

La modicité des rémunérations

Si les traitements alloués aux fonctionnaires territoriaux sont équivalents à ceux versés aux fonctionnaires de l'Etat exerçant **des fonctions comparables**, il n'en allait pas de même pour les indemnités et les primes, jusqu'à l'intervention de la loi du 28 novembre 1990.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que l'on assiste à un triple phénomène qui constitue une preuve, si besoin en était, du caractère peu attractif de la fonction publique territoriale : un départ des cadres territoriaux vers le secteur privé, le retour à l'Etat des

fonctionnaires (en particulier des ingénieurs) détachés auprès des collectivités territoriales, et la désaffection des jeunes diplômés pour les concours de recrutement de la fonction publique territoriale.

*

* *

Au terme de cette première partie, un constat s'impose à l'esprit : la décentralisation, relancée depuis 1982, constitue, à l'évidence, un processus bénéfique qui s'est traduit, malgré les altérations subies par le pacte financier entre l'Etat et les collectivités locales et la persistance des entraves à la libre administration locale, par une amélioration des services rendus aux usagers.

Mais la décentralisation, en raison de ces obstacles et de la permanence des tentations recentralisatrices, apparaît aujourd'hui comme au "milieu du gué" et, même, à "la croisée des chemins". Le processus de décentralisation doit donc être impérativement relancé pour continuer à contribuer à l'amélioration de la vie quotidienne des Français et à la préparation de notre pays aux échéances européennes.

DEUXIEME PARTIE

UN PROCESSUS A RELANCER

La relance du processus de décentralisation, qui s'avère indispensable pour améliorer l'efficacité de l'action publique devrait, selon votre rapporteur, emprunter la forme :

- **d'une clarification et d'un renforcement de compétences, d'ores et déjà transférées, comme l'aide sociale ou la formation professionnelle, ainsi que du transfert de nouvelles compétences : universités aux régions et environnement (chapitre premier) ;**

- **d'une levée des entraves par une mobilisation des ressources humaines et un assouplissement de certaines contraintes dans le domaine fiscal et financier (chapitre II) ;**

- **et, enfin, d'une redéfinition des règles du jeu tant entre l'Etat et les collectivités locales, qu'entre les collectivités locales elles-mêmes (chapitre III).**

CHAPITRE PREMIER

DES COMPETENCES PRECISEES ET RENFORCEES

Au-delà de la nécessaire clarification et de l'indispensable renforcement de certaines compétences transférées (aide sociale et formation professionnelle), il s'agit d'offrir à la décentralisation de nouveaux territoires de centralisation : la construction et l'entretien des universités qui pourraient être confiées aux régions et l'environnement où les responsabilités seraient partagées.

A. DES COMPETENCES CLARIFIEES

1. L'aide sociale

S'il est un domaine où la décentralisation n'a pas apporté la clarification attendue, c'est assurément l'aide sociale. La répartition par bloc de compétences a souffert dans la pratique d'un certain nombre d'ambiguïtés qui ont entraîné au fil des ans, ici, des chevauchements de compétences, là, des cloisonnements qui rendent la situation peu satisfaisante. Il est significatif que des consultations auxquelles a procédé la mission, les interlocuteurs, toutes tendances politiques et géographiques confondues, ont exprimé le souhait que le système actuel soit revu au plus vite.

L'aide aux personnes âgées

L'hébergement en maison de retraite et en section de long séjour des personnes pose de réels problèmes aux responsables départementaux. Ainsi, la fixation des prix de journée d'hébergement relève de la compétence du président du conseil général, alors que la fixation des forfaits de soins des maisons de retraite et des sections de long séjour relève de la compétence du préfet. Cette dualité de compétences présente de sérieux inconvénients pour les établissements.

La "forfaitisation" de la prise en charge de la dépendance en section de cure médicale comme en long séjour est à revoir. En effet, ce mode de tarification n'assure pas la couverture des besoins des personnes âgées dépendantes mais répond à l'exigence de maîtriser les dépenses de l'assurance-maladie. Aussi bien, pour préserver la sécurité des personnes âgées et leur fournir les prestations qu'appelle leur état, les dépenses d'hébergement incluent des frais qui relèvent des soins.

Une définition plus claire des charges devrait intervenir pour éviter que les organismes de sécurité sociale ne refusent leur participation.

La réforme d'ensemble de la tarification et du financement des établissements apparaît d'autant plus souhaitable que les failles du système aidant, le résident ou sa famille est parfois enclin, face à un même cas de dépendance, à privilégier le placement en institution psychiatrique -voire le maintien dans des services de court ou moyen séjour- qui offre une prise en charge intégrale des frais de séjour par l'assurance-maladie à l'inverse d'un long séjour ou d'une maison de retraite.

La logique comme la cohérence commanderaient que la fixation des forfaits de soins soit de la compétence du président du conseil général en concertation avec les organismes d'assurance-maladie. Cela d'autant plus que la part des dépenses consacrées aux personnes âgées risque de progresser sensiblement au fil des prochaines années.

Les études démographiques montrent toutes qu'un allongement soutenu de l'espérance de vie est prévisible. On a constaté qu'en un siècle, la progression a été de 25 ans. On comptait 200 centenaires en 1959, 1000 en 1970 et plus de 3000 en 1990. Le doublement est attendu pour l'An 2000. Les personnes âgées de plus de 90 ans sont passées de 45 000 en 1953 à 210 000 en 1990 et la tendance va aller en progressant. Tout indique qu'il faut procéder sans tarder à un réaménagement de l'aide aux personnes âgées qui tienne compte à la fois des évolutions prévisibles, de la clarté des responsabilités et de l'unité du pouvoir de décision.

L'aide aux personnes handicapées

L'article 35 de la loi du 22 Juillet 1983 prévoit, dans son huitième alinéa, que les frais de fonctionnement des centres d'aide par le travail (C.A.T.) sont à la charge de l'Etat alors que l'hébergement des personnes handicapées susceptibles de travailler dans ces centres est, quant à lui, à la charge du département.

Une telle répartition s'avère à l'usage peu justifiée et surtout difficile à mettre en oeuvre.

Une première difficulté résulte des mécanismes de prise en charge. Au terme de l'article 168 du code de la famille et de l'aide sociale, les frais d'hébergement des personnes handicapées sont à la charge des intéressés -subsidiativement de l'aide sociale- alors que les dépenses de formation professionnelle et les frais de fonctionnement des ateliers sont supportés par l'aide sociale sans qu'il soit tenu compte de la situation de ressources des intéressés.

Une deuxième difficulté réside dans le système de tarification : les C.A.T. fonctionnent sous le régime de la dotation globale alors que les foyers d'hébergement ont un prix de journée fixé par le président du conseil général.

Une clarification s'impose également dans le domaine des équipements pour adultes handicapés. La question est posée de savoir de qui relève la réalisation et le financement d'équipements situés entre les C.A.T. et les maisons d'accueil spécialisées -qu'on les nomme foyer occupationnel, foyer promotionnel, centre d'adaptation, d'accueil de jour ou section annexe de C.A.T. - dont le développement résulte pour partie d'une interprétation restrictive de la notion de travail protégé, mais non de textes qui en confient explicitement la compétence aux départements.

La dualité de compétences pour l'élaboration du schéma départemental relatif aux handicapés pose elle aussi de sérieux problèmes. L'Etat, en raison de contraintes budgétaires, a pris un retard considérable dans la création de places en C.A.T., ce qui freine par contrecoup la construction de foyers d'hébergement par le département. Les deux établissements étant étroitement liés, la collectivité de rattachement n'a pas de réelle liberté d'action.

En matière d'allocation compensatrice, la situation appelle une refonte des textes et une clarification des compétences.

Conçue avant tout pour des personnes handicapées de moins de 60 ans, l'allocation compensatrice bénéficie surtout à des personnes âgées dépendantes ayant besoin de l'aide d'une tierce personne.

Dans ce contexte, les critères d'attribution et de maintien de l'allocation, insuffisamment précis, font parfois de cette prestation un simple complément de ressources.

En outre, certaines décisions jurisprudentielles récentes, largement interprétées par la circulaire du 25 mai 1990, précisent que l'allocation doit pouvoir être versée aux personnes admises en maison

de retraite ou en long séjour, nonobstant le fait que les intéressés bénéficient d'une prise en charge des soins.

Cette jurisprudence, qui tend à considérer l'établissement comme un substitut du domicile, risque d'inciter à "un détournement" de la réglementation d'aide sociale aux personnes âgées, en faisant appel à l'allocation compensatrice pour le paiement des frais de séjour, exonérant en outre les débiteurs alimentaires de tout ou partie de leur contribution.

Enfin, depuis l'intervention de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975, d'autres formes de prise en charge de la dépendance ont vu le jour (sections de cure médicale ; long séjour ; services de soins infirmiers à domicile ; établissements privés facturant le coût de la dépendance dans les frais de séjour...) ; il est indispensable que l'allocation compensatrice soit redéfinie au regard de ces nouveaux dispositifs.

Les pratiques divergentes, une jurisprudence de plus en plus extensive, le poids de plus en plus important de cette allocation sur le budget départemental d'aide sociale, les dérives constatées par rapport à la finalité initiale de l'allocation, justifient une révision d'ensemble de la législation comme de la réglementation.

. L'aide aux personnes sans domicile de secours

La dualité de compétences dans l'attribution de l'aide aux personnes sans domicile de secours engendre elle aussi des difficultés.

L'article 194 du code de la famille et de l'aide sociale dispose qu'à défaut de domicile de secours, les frais d'aide sociale incombent au Département où réside l'intéressé au moment de l'admission à l'aide sociale, mais que les frais d'aide sociale engagés en faveur des personnes dont la présence sur le territoire métropolitain résulte de circonstances exceptionnelles et qui n'ont pu choisir librement leur lieu de résidence, ou en faveur des personnes pour lesquelles aucun domicile fixe ne peut être déterminé, sont intégralement pris en charge par l'État, sur décision de la commission d'admission.

La loi ne donne aucune définition exhaustive des catégories de personnes qui devraient être prises en charge par l'État et, au demeurant, cette définition paraît difficile à établir.

En outre, les textes ne précisent pas quel service doit instruire les demandes de personnes présumées dépourvues de domicile de secours.

La loi du 6 janvier 1986 portant adaptation de la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé a modifié la composition de la commission d'admission en instituant une formation plénière lorsque cette commission est amenée à connaître des dossiers concernant le domicile de secours.

Cette nouvelle instance relève dans les faits de la "fausse bonne idée".

En effet, elle n'est compétente que pour trancher les litiges opposant l'Etat au Département, les litiges opposant les départements continuant à relever, eux, de la compétence de droit commun, c'est-à-dire des tribunaux administratifs.

En outre, il apparaît, à l'usage, que les représentants de l'Etat n'ont pas la possibilité d'assister à toutes les séances des commissions d'admission, ce qui induit souvent des recours contentieux du préfet lorsque la commission d'admission a décidé que l'aide sociale relevait de la compétence de l'Etat.

Sous l'empire de l'ancienne législation, la commission d'admission était compétente pour mettre à la charge de l'Etat les frais concernant les dépenses d'aide sociale engagées en faveur des personnes dont la présence en France résultait de circonstances exceptionnelles et qui n'avaient pu choisir librement leur résidence ou qui étaient dépourvues de domicile fixe, le Département faisant l'avance des frais, remboursés en fin d'année par l'Etat, sans discussion.

Un retour à cette procédure éviterait des contentieux aussi longs que stériles et trancherait définitivement la question de savoir quel service est compétent pour instruire le dossier. L'Etat interviendrait a posteriori pour rembourser les frais exposés par cette catégorie de personnes.

Parmi les autres questions pendantes qui méritent une révision des textes en vigueur, citons :

- l'attribution de l'allocation compensatrice intégralement à la charge du département alors qu'à la COTOREP, placée sous l'autorité conjointe de la DDAC et la DDT, le conseil général n'est que faiblement représenté ;

- les centres d'accueil des mères et des enfants au titre de la réadaptation sociale étaient financés par l'Etat avant l'intervention de la loi n° 86-17 du 6 janvier 1986. Depuis, le nouvel

article 94 du code de la famille et de l'aide sociale l'impute aux départements sans compensation de la charge ainsi transférée ;

- la prise en charge des frais de santé des solliciteurs d'asile ou des étrangers sans titre de séjour régulier pèse sur les départements du fait de l'article 186 du code de la famille et de l'aide sociale. L'équité et le bon sens commanderaient que l'Etat et non les collectivités locales prennent cette dépense à leur charge.

Ce rapide examen montre combien la situation actuelle appelle des améliorations. En conséquence, la mission suggère d'unifier -autant que faire se peut- la compétence du département, en l'accompagnant de transferts significatifs. Le département paraît un bon niveau de gestion des systèmes de prestations d'aide sociale et des services d'action sociale. **Il pourrait donc se voir reconnaître une compétence générale en matière de prestations d'aide sociale.**

2. La formation professionnelle : prolonger une décentralisation demeurée incertaine

La politique de formation professionnelle continue et d'apprentissage a été, chronologiquement, la première attribution confiée aux régions ; elles lui ont consacré, entre 1983, année du transfert, et 1989, plus de 25 milliards de francs ; mais l'encadrement de leurs compétences et plus encore l'importance du domaine réservé de l'Etat restreignent considérablement leur marge de manoeuvre.

Avec le recul qu'autorisent aujourd'hui neuf années d'expérience, un effort de clarification s'impose en faveur de l'échelon régional.

a) L'enchevêtrement des compétences

On assiste depuis 1983, dans le domaine de la formation professionnelle et de l'apprentissage, à une application inverse des principes posés par le législateur.

Si les articles 82 à 86 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 ont organisé, dans ce secteur, une décentralisation très incomplète, au moins ont-ils institué une compétence de droit commun de la région et cantonné l'Etat dans un rôle d'attribution. Mais la loi, par son flou et

son ambiguïté, a, dans les faits, ouvert la voie à *un partage de responsabilités très inégal au profit de l'Etat.*

. Les actions de formation professionnelle et d'apprentissage des régions

Effective depuis le 1er juin 1983, la compétence de droit commun de la région lui permet de financer toute action de formation, soit en signant une convention avec un organisme de formation pour une ou plusieurs actions, soit en agréant des stages de formation et en rémunérant les stagiaires. Les centres de formation d'apprentis sont créés par convention avec le conseil régional et ce dernier arrête, par ailleurs, chaque année, un programme d'apprentissage et de formation professionnelle continue.

Si les conditions du transfert ont été difficiles (1), la réforme s'est, peu à peu, mise en place.

• En six ans, de 1984 (premier exercice plein) à 1989, les dépenses régionales pour la formation professionnelle et l'apprentissage ont augmenté d'environ 57 %, soit une progression moyenne annuelle de 9,5 %. Leur poids relatif a progressivement diminué, notamment à partir du moment où la responsabilité des lycées a été confiée aux régions, pour se situer aujourd'hui à un niveau voisin de 13 %. Il s'agit pour l'essentiel de dépenses de fonctionnement, même si, au cours des derniers exercices, la part des subventions d'équipement aux centres de formation professionnelle a crû sensiblement.

Ces dernières années, ce sont surtout les dépenses des régions pour l'apprentissage qui ont augmenté. Une région comme celle du Nord/Pas-de-Calais a doublé les moyens consacrés à ce secteur entre 1988 et 1989.

(1) L'intervention des textes d'application des articles 82 à 86 de la loi du 7 janvier 1983 a été tardive, et quelquefois postérieure à la date du 1er juin 1983 ; la première mission sénatoriale d'information sur la décentralisation s'en était emue (cf Rapport Sénat n° 490, 1982-1983).

Dépenses des régions en faveur de la formation professionnelle et de l'apprentissage (métropole)

(en millions de francs)	1984 (CA)	1985 (CA)	1986 (CA)	1987 (CA)	1988 (CA)	1989 (BP)
Dépenses des régions dont	3.093	3.521	3 840	4.017	4.279	4.848
. fonctionnement	3.017	3.375	3.613	3.765	3.952	4.394
. investissement	75	146	227	252	327	454
Part du budget global	22%	20,9%	18%	15,5%	13,6%	13,3%
Part du budget de fonctionnement	56%	50,8%	37%	34,2%	32,1%	33%
Part du budget d'investissement	0,8%	1,4%	2%	1,7%	1,7%	1,9%
DGD formation professionnelle	1.684	1.766	1.898	1.952	2.145	2.257
Taux de couverture	54,4%	50,1%	49,4%	48,6%	50,1%	46,55%
Produit taxe sur cartes grises	2.483	2.919	3.165	3 689	4.076	3.853

CA : compte administratif

BP : budget primitif

Source : brochures annuelles sur les finances régionales de la mission d'études et de statistiques de la direction générale des collectivités locales.

Toutes les régions ont le souci de faire de la formation professionnelle un des leviers de leur développement économique. Il s'agit pour elles de répondre aux besoins structurels et permanents de l'économie locale et d'aider les entreprises en améliorant l'adéquation entre offres d'emplois et qualification des demandeurs.

L'aide aux entreprises est tout aussi bien directe qu'indirecte avec notamment la mise en place par les conseils régionaux de "fonds d'intervention formation" pour apporter une participation financière aux sociétés qui souhaitent mettre en place des formations répondant à des besoins ponctuels dans des domaines

relevant des priorités définies par la région en matière de formation professionnelle continue.

Nombreux sont les conseils régionaux qui financent des programmes conjoncturels de formation et de qualification conjoncturels dans la perspective d'implantations importantes sur leur territoire (comme l'a fait notamment la région Nord/Pas-de-Calais pour le lien fixe Transmanche, l'installation de Péchiney à Dunkerque et de Peugeot à Valenciennes) ou pour l'adaptation d'un public salarié menacé de chômage.

Une partie du budget de formation professionnelle continue est souvent consacrée, comme en Franche-Comté ou en Lorraine, à la création ou à la reprise d'entreprises dans le but de consolider ou développer le tissu économique local.

On notera que, de plus en plus, des actions en faveur de l'ouverture internationale font l'objet d'un soutien spécifique des conseils régionaux, non seulement dans les régions frontalières comme la Franche-Comté (commercial - export, management européen, compétences linguistiques), ou la Lorraine (projets sarro-lorrains dans le domaine du commerce, de la gestion et des nouvelles technologies), mais dans d'autres régions comme l'Auvergne qui finance des stages dans des entreprises européennes oeuvrant dans les filières qu'elle considère comme prioritaires par la région (dispositif du "Chèque Europe Entreprise" - cinquante "chèques" ont été accordés en 1990 - institué l'an passé après la mise en place en 1989, à titre expérimental, d'une "bourse de stage dans une entreprise européenne").

Toutes les régions mènent par ailleurs des actions de promotion sociale à destination tant des personnes en activité que des demandeurs d'emploi (financement du congé individuel de formation accordé en application de la loi du 16 juillet 1971 sur la formation professionnelle, aides individuelles à la formation sous forme de bourses, actions de promotion professionnelle dispensées par les groupements d'établissements - GRETA - et les antennes universitaires décentralisées, etc...).

S'agissant de l'apprentissage, les actions sont destinées au fonctionnement des centres de formation d'apprentis et à l'amélioration de leurs locaux et de leurs équipements. De nombreuses régions ont récemment adopté un programme de rénovation de leurs centres qui porte tant sur les capacités d'accueil que sur le contenu des formations.

● L'effort des régions en faveur de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage doit être apprécié dans le contexte suivant :

- pour exercer leurs compétences, il faut aux conseils régionaux disposer des moyens administratifs et humains que requièrent tant l'analyse des besoins et des capacités de formation dans la région que la conception et l'élaboration des programmes régionaux, la négociation des conventions ou le contrôle des actions exécutées. Or, les régions n'ont bénéficié que des procédures générales de mise à disposition élaborées par les lois de 1982 et 1983 pour la période transitoire, c'est-à-dire dans l'attente du transfert des services correspondants au transfert des responsabilités. En particulier, elles n'ont pu recourir à la délégation régionale à la formation professionnelle que selon cette formule, la circulaire du 22 avril 1983 ayant précisé que celle-ci restait sous l'autorité directe du représentant de l'Etat dans la région. Aussi, au-delà de ces mises à disposition, les conseils régionaux ont-ils dû fréquemment recruter des personnels nouveaux spécialisés (conseillers techniques et agents d'exécution) ;

- le montant des charges financières afférentes aux compétences transférées a été fixé, au départ, en année pleine, à 2756 millions de francs (arrêté du 30 décembre 1983) et compensé par le produit de la taxe sur les cartes grises (1) et par des crédits budgétaires de l'Etat, au sein de la dotation générale de décentralisation. Si l'on se réfère à la série des comptes administratifs des régions, le taux de couverture des dépenses par la DGD "formation professionnelle" se situe autour de 50%. On notera cependant que les annexes "formation professionnelle" aux projets de loi de finances font apparaître une détérioration sensible de ce taux qui se situerait aujourd'hui à 42%. Avec le changement du mode d'indexation de la dotation globale de fonctionnement qui détermine la progression de la dotation générale de décentralisation, cette évolution ne peut que s'accroître. Le rôle croissant du fonds social européen doit par ailleurs être mentionné : il finance ainsi 15% de la politique de formation de la région Auvergne qui déclare estimer souvent préférable, devant la lenteur des procédures étatiques, de négocier directement à Bruxelles certains de ses programmes de formation.

(1) Juridiquement, cette recette fiscale n'a pas été affectée au fonds régional créé dans chaque région en vertu de l'article 85 de la loi du 7 janvier 1983 pour gérer financièrement la politique de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage, mais la détermination du crédit budgétaire inscrit à la loi de finances au titre des crédits transférés par l'Etat aux fonds régionaux a été faite en tenant compte du surcroît de ressources apportées aux régions par ce transfert de fiscalité.

**BILAN PHYSIQUE DES ACTIONS DE FORMATION
PROFESSIONNELLE CONTINUE DES RÉGIONS (MÉTROPOLE)**

F.P.C.	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Effectifs en formation	310.600	308.000	335.280	353.560	372.360	393.450	415.800
Effectifs formés	184.300	189.000	201.210	232.490	249.700	262.920	271.460
Nombre d'heures stagiaires (en millions)	71,9	77,21	80,11	74,97	87,98	96,15	107,98

Source : documents annexes aux projets de loi de finances

LES EFFECTIFS D'APPRENTIS DANS LES CFA

Année scolaire	1983-1984	1984-1985	1985-1986	1986-1987	1987-1988	1988-1989
Apprentis (1)	218.390	213.480	213.369	216.495	226.429	234.048

(1) hors agriculture

Source : documents annexes aux projets de loi de finances

. Le rôle prépondérant de l'Etat

Si chaque région dispose en théorie d'une pleine compétence pour définir sa propre politique de formation professionnelle continue et d'apprentissage, pour la traduire dans le programme annuellement arrêté par le conseil régional et pour la réaliser au travers des conventions qu'elle conclut et des stages qu'elle finance, sa **liberté d'action est en réalité extrêmement réduite.**

D'une part, **sa compétence est strictement encadrée**, par les lois et règlements d'abord, mais surtout par les mécanismes de coordination institués par la loi (article 84 de la loi du 7 janvier 1983) tant à l'échelon régional qu'au plan national : le programme régional est soumis à l'avis du comité régional et des comités départementaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi qui sont saisis de la totalité des programmes publics intéressant l'apprentissage et la formation professionnelle continue dans la région ; un comité de coordination des programmes régionaux veille, auprès du premier ministre, "à la cohérence et à l'efficacité des actions entreprises par l'Etat et par les régions en matière de formation professionnelle" et peut "proposer toute mesure tendant à mettre en harmonie les programmes régionaux et à coordonner les orientations respectivement arrêtées par l'Etat et les régions".

D'autre part, **la compétence de l'Etat, pourtant désormais subsidiaire, est très vaste** ; on rappellera qu'elle s'exerce à l'égard de trois catégories "d'actions de portée générale" (article 82 de la loi du 7 janvier 1983) :

- les stages assurés par un même organisme dans plusieurs régions. Ainsi, l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), l'organisme dispensateur de formation le plus important auquel l'Etat a assuré en 1990 une dotation de fonctionnement de 3,3 milliards de francs et 30% de ses crédits de formation continue, échappe-t-elle à la responsabilité des régions ; de même, en est-il des conventions du Fonds national de l'emploi (FNE), des stages de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), des actions du Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), de celles du Centre national d'enseignement à distance (CNED) ou du programme national du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS) ;

- les formations destinées à des apprentis ou à des stagiaires sans considération d'origine régionale et qui, pour l'essentiel, s'adressent à des publics déterminés (détenus, réfugiés, handicapés, femmes isolées, militaires du contingent, immigrés, jeunes relevant de l'éducation surveillée) ;

- les stages créés en application de programmes établis au titre des orientations prioritaires, arrêtées chaque année, au plan national, par le comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale. Relèvent notamment de cette catégorie l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, les actions de formation dans les secteurs économiques jugés prioritaires (électronique, bâtiment et travaux publics, agro-alimentaire, commerce extérieur...), les programmes de reconversion sectoriels ou géographiques.

L'Etat est enfin compétent pour prendre toute mesure d'accompagnement de ces actions de portée générale (études, actions expérimentales, actions d'information sur telle formation et son organisation).

- Au total, quelque 1.250.000 personnes ont suivi en 1989 des actions de formation financées par l'Etat et correspondant à 348 millions d'heures de stage. L'Etat a consacré, cette année-là, 18,8 milliards de francs à la formation professionnelle tandis que les régions ne sont intervenues que pour 4,8 milliards de francs ; la part des régions dans le montant global de l'enveloppe réservée par l'Etat à la formation professionnelle est passée de 25% en 1984 à 10,6% dans la loi de finances pour 1990.

Ces chiffres montrent la portée très restreinte de la compétence de droit commun reconnue à l'échelon régional. Il s'agit plutôt, dans les faits, d'une responsabilité résiduelle, cantonnée aux actions ordinaires. Les grandes masses, par le biais de l'AFPA notamment, restent réparties par l'Etat et les opérations stratégiques conduites par lui puisque les orientations prioritaires couvrent les secteurs les plus décisifs pour la politique économique et sociale. Qui plus est, au nom de ces dernières, l'Etat peut étendre, comme bon lui semble, sa sphère de compétence et le partage des responsabilités est ainsi mal délimité, même si l'action de l'Etat dans tel ou tel secteur prioritaire n'interdit pas aux régions d'y intervenir.

C'est ce qu'elles font, notamment, dans le cadre des contrats de plan, instrument juridique qui permet à l'Etat, en ce domaine comme dans les autres, d'imposer ses vues. Vingt et une des vingt-deux régions métropolitaines ont contracté avec l'Etat, la région Ile-de-France n'ayant pas, pour sa part, souhaité le faire sur le volet de la formation professionnelle. Les contrats signés pour la période 1984-1988 et ceux en cours pour la période 1989-1993 ont porté et portent essentiellement sur l'élaboration de schémas régionaux de formation professionnelle, la mise en place de structures

d'information sur les formations et d'observatoires régionaux de l'emploi et de la formation, des actions de formation dans certaines filières ou liées à des programmes régionaux spécifiques (qui s'appliquent, dans les nouveaux contrats, non seulement à l'économie proprement dite, mais aussi au développement social des quartiers et à l'illéttisme), la modernisation des centres de l'AFPA, et, pour l'apprentissage, sur la création de nouveaux centres et de nouvelles sections, la modernisation des centres existants et l'accroissement des crédits de fonctionnement.

Globalement, l'exécution des actions conjointes de l'Etat et des régions en matière de formation professionnelle et d'apprentissage faisait apparaître en 1989 le partage de la dépense effective suivante : 52% pour les régions et 48% pour l'Etat.

b) Réaffirmer la compétence de droit commun des régions

Le constat qui précède montre bien que, loin de respecter le principe du "bloc de compétences", le régime actuel est, en réalité, celui d'un partage très déséquilibré des responsabilités en faveur de l'Etat qui, en transférant aux régions le financement normal des actions, a réduit ses charges tout en conservant intégralement ses possibilités d'intervention.

Sans doute peut-on considérer que, dans un premier temps, un tel partage des compétences a pu se justifier afin d'éviter aux régions le poids d'un transfert massif et brutal ; mais après plusieurs années de transition, de rodage, il apparaît aujourd'hui souhaitable de poursuivre le processus de décentralisation.

● L'enchevêtrement des compétences nuit à l'efficacité du système français de formation professionnelle et, pour ses clients, à sa lisibilité. Caractérisé par la multiplicité des organismes de formation (environ 50.000 pour un marché qui représenterait 75 milliards de francs), le dispositif actuel, comme l'a démontré un rapport du cabinet Bernard Brunhes consultants en mars 1989, n'est pas maîtrisé par l'Etat.

Faut-il rappeler aussi que, chaque année, la commission des finances du Sénat est amenée à dénoncer la force d'inertie de l'AFPA, qu'un audit de cet organisme a été demandé lors de la discussion du budget de 1989 et que, si l'on se réfère au rapport

Brunhes, le risque majeur auquel l'association est exposée "ne réside pas dans le manque de moyens ou de compétences, bien au contraire, mais plutôt dans des pesanteurs structurelles qui entravent son insertion dans le milieu local et dans le service public et ralentissent les évolutions techniques et pédagogiques nécessaires" ?

Ce qu'on dit souvent de l'AFPA - "qu'elle fabrique des diplômes, mais pas forcément des emplois" - est encore vrai de l'essentiel du système français de formation professionnelle **qui, par son excessive centralisation, ne permet pas de répondre aux besoins exprimés au niveau des bassins d'emploi. Il est impératif que la formation continue cesse, en France, d'être élaborée à partir des offres faites par les organismes dispensateurs à l'administration et qu'elle soit enfin conduite à partir des demandes des entreprises. Son rendement sera meilleur et son coût vraisemblablement beaucoup moins élevé.**

● Lorsque la formation professionnelle et l'apprentissage ont été décentralisés en 1983, le choix de la région s'est imposé car le transfert de ces compétences apparaissait comme le complément logique des responsabilités régionales en matière de planification, de développement économique et d'aménagement du territoire. L'opportunité de ce choix a été confortée trois ans plus tard avec la décentralisation du deuxième cycle de l'enseignement secondaire puisque la région a reçu, notamment, la responsabilité des formations techniques "bac + 2" dispensées dans les lycées et a pu assurer à leur niveau un lien entre formation initiale et formation professionnelle continue. **L'indispensable liaison entre ces deux types de formations est d'ailleurs un des arguments qui militent en faveur d'une forte participation de l'échelon régional à l'organisation de l'enseignement supérieur. Chacun sait en effet qu'à l'avenir, le recyclage s'imposera dans la plupart des cursus professionnels.**

Améliorer la gestion des ressources humaines au niveau des bassins d'emploi que constituent les régions, obtenir, ce faisant, une meilleure adéquation des offres et des demandes d'emploi au plan national, **implique une réelle décentralisation des compétences en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage, la réaffirmation de la compétence de droit commun des régions - les élus locaux ont une meilleure connaissance des milieux économiques que les fonctionnaires de l'Etat - et une stricte délimitation de la sphère spécifique d'intervention de l'Etat.**

Tout en reconnaissant qu'aucune action de formation n'échappait, par nature, à la compétence des régions, la mission a considéré que le réalisme commandait de laisser à l'Etat un rôle

prépondérant à l'égard de celles qui correspondent à l'expression de la solidarité nationale envers des publics spécifiques (détenus, handicapés, réfugiés, femmes isolées, etc) ou qui se rattachent au "service public de l'emploi" comme l'insertion professionnelle des chômeurs de longue durée. Cependant, si leur transfert massif n'est guère envisageable eu égard au désengagement brutal de l'Etat qu'il suppose en responsabilité et surtout en financement, de telles actions devraient pouvoir bénéficier d'une organisation déléguée, par convention et avec compensation, aux régions qui le souhaitent. Cette orientation est notamment souhaitable dans le cas du programme "jeunes" et de la gestion du crédit formation afin d'éviter toute rupture de la compétence régionale entre les lycées, voire l'enseignement supérieur selon les vœux de la mission, et l'âge adulte.

Il serait, par ailleurs, opportun d'étendre très largement la compétence de formation des régions à l'égard des salariés déjà engagés dans la vie active et, notamment, de transférer à leur échelon les centres de l'AFPA qui souffrent, avant tout, d'une insertion insuffisante dans le tissu économique local. Ce transfert qui apparaît, à l'examen des réponses au questionnaire adressé par la mission aux conseils régionaux, comme une des revendications principales de l'échelon régional, devrait être financièrement compensé par un abondement, à proportion, des crédits consacrés à la formation professionnelle au sein de la dotation générale de décentralisation.

Il conviendrait aussi - c'est une autre proposition de la mission - de permettre aux conseils régionaux de mobiliser, au-delà de leurs fonds propres, des financements extérieurs pour des actions de la formation liées à l'intérêt économique et social des régions.

La mission a estimé, en outre, qu'il serait souhaitable, en vertu du principe de libre administration des collectivités locales, que les régions puissent, dans le respect des lois, intervenir davantage dans l'organisation des actions d'apprentissage et la définition de leurs filières, et bénéficier de possibilités d'adaptation des réglementations nationales.

"La décentralisation est à mi-gué" a déclaré le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Elle y demeure, et certains observateurs vont même jusqu'à avancer que, s'agissant de la formation professionnelle, elle reflue vers la rive de départ. L'analyse des réponses au questionnaire fait apparaître l'amertume des élus de voir leur avis souvent ni sollicité, ni entendu. Ainsi, les négociations qui ont eu lieu à l'occasion de la mise en place du crédit formation ont délibérément ignoré les régions. Plus généralement, les

conseils régionaux réclament que toute nouvelle mesure de l'Etat fasse l'objet d'une concertation régionale. Ils demandent aussi la simplification au niveau régional, des procédures de concertation, voire la définition d'une seule structure qui serait saisie de l'ensemble des initiatives publiques intéressant la formation professionnelle et l'apprentissage dans la région.

3. L'éducation : vers un transfert des lycées aux départements ?

Parce que les élus locaux se sont attelés à mettre fin à une trop longue période de dégradation du patrimoine immobilier scolaire, il n'est pas exagéré de dire que le réseau de nos collèges et de nos lycées a pu être préservé grâce à la décentralisation.

Est-il cependant opportun de maintenir tel quel le partage des compétences entre départements et régions ? La question est souvent posée et la mission a estimé qu'elle se devait, à tout le moins, de l'examiner.

• Il lui a semblé, à l'issue de sa réflexion, que le principe d'une compétence d'ensemble du département à l'égard des établissements de l'enseignement secondaire devait être médité.

Plusieurs arguments militent en effet en faveur d'une compétence du département pour les lycées :

- la décentralisation a montré combien il y avait avantage à rapprocher le pouvoir de décision des usagers et les départements ont fait la preuve de leur capacité à gérer les équipements de proximité, ce que sont les lycées, même si leur aire de recrutement est généralement plus large que celle des collèges ;

- le rattachement de l'ensemble des établissements du secondaire à une même collectivité devrait simplifier la procédure de planification scolaire, entraîner une utilisation plus rationnelle des locaux et alléger la gestion administrative des cités scolaires qui regroupent les deux niveaux d'enseignement (on notera cependant que la passation d'une convention entre région et département pour confier les cités mixtes à l'une ou à l'autre de ces collectivités est une réponse qui donne actuellement satisfaction à ceux qui y recourent) ;

- enfin, dans l'hypothèse, qui a eu la faveur de la mission, où l'enseignement supérieur serait décentralisé à l'échelon régional,

le transfert des lycées aux départements allègerait le poste éducation des budgets régionaux ; dotés, le plus souvent, de moyens plus importants que les régions, les départements devraient pouvoir faire face à la charge financière qui résulterait d'un tel transfert, lequel devrait, en outre, bien évidemment s'accompagner du bénéfice des moyens correspondants.

. Mais si le principe séduit, sa concrétisation se heurte à des obstacles :

- tout d'abord, "la machine est lancée" : les régions ont engagé en faveur des lycées des programmes pluriannuels de grande ampleur et cette orientation a été récemment renforcée par le plan d'urgence adopté à l'issue des événements lycées des mois d'octobre et de novembre derniers ;

- ensuite, l'inadaptation du cadre départemental à la réflexion prospective est évidente et la mission a estimé que même dans l'hypothèse où la responsabilité du deuxième cycle de l'enseignement secondaire serait confiée aux départements, "gestionnaires du quotidien", la région devrait conserver sa compétence de programmation des équipements, laquelle entre, par nature, dans sa vocation de planification ;

- enfin, au travers notamment des sections de techniciens supérieurs, des classes préparatoires, des DEUG délocalisés, les liens entre lycées et enseignement supérieur sont, à l'échelon de la région, de plus en plus forts et la décentralisation des universités que la mission appelle de ses vœux leur donnerait leur pleine dimension.

En définitive, la mission a estimé, qu'au-delà des problèmes techniques que poserait, dans certains cas, le transfert des lycées aux départements, la nécessité d'optimiser l'articulation entre les filières du deuxième cycle de l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur et de répondre aux besoins de l'économie devait primer sur toute autre considération.

Elle a néanmoins jugé que cet impératif ne faisait pas obstacle à ce que les départements qui le désirent puissent bénéficier d'une compétence d'ensemble à l'égard de l'enseignement secondaire en se voyant confier, par convention avec la région, la responsabilité des lycées.

B. DE NOUVELLES COMPETENCES

Votre mission propose que de nouvelles compétences soient transférées aux collectivités locales : il s'agit de l'enseignement supérieur et de certaines compétences dans le domaine de l'environnement.

1. La décentralisation de l'enseignement supérieur

L'enseignement supérieur français est en crise. Nul ne songe plus à nier cette évidence, pas même l'Etat qui, pour y faire face, fait appel aux financements locaux, introduisant ainsi un correctif substantiel au principe de sa compétence exclusive.

A mesure qu'ils augmentent, ces transferts rampants sont de plus en plus mal vécus par les collectivités locales, les régions surtout, mais aussi les départements et les villes universitaires.

Il est non seulement logique, mais aussi souhaitable que le désengagement financier de l'Etat s'accompagne d'un large partage des responsabilités au profit des collectivités contributives.

a) La crise de l'enseignement supérieur

Dans le contexte d'une compétition économique sans cesse plus vive, tant à l'échelon européen qu'au plan international, la formation constitue, pour notre société, un des enjeux majeurs de cette fin de siècle.

Or, les problèmes à la fois quantitatifs et qualitatifs auxquels il est aujourd'hui confronté hypothèquent gravement la capacité de notre système d'enseignement supérieur à relever le défi qui lui est posé.

• Il lui faut d'abord faire face à la pénurie des moyens matériels, pénurie telle que l'université française est aujourd'hui au bord de l'explosion. A tel point qu'il a fallu au

Gouvernement d'abord imaginer un plan d'urgence en janvier 1990, alors même que la loi de finances venait d'être votée, puis arrêter en conseil des ministres, le 23 mai suivant, un autre plan, celui-là "de développement et d'aménagement" pour la période 1991-1995.

Latente depuis plusieurs années, la crise des moyens universitaires a éclaté avec *la très forte augmentation des effectifs étudiants*. Après deux années de relative stabilité (+ 0,32% en 1986-1987 et + 1,9% en 1987-1988), le nombre des étudiants a progressé de 4,36% en 1988-1989 et de 7% en 1989-1990 ; au total, on estime à quelque 130.000 les étudiants supplémentaires qui, en deux ans, sont arrivés dans le circuit de l'enseignement supérieur.

Ce gonflement des effectifs résulte de la conjugaison de plusieurs facteurs : la démographie, tout d'abord, puisque les jeunes qui accèdent aujourd'hui à l'université sont nés à la fin des années soixante et au début des années soixante-dix, période de redressement sensible de la natalité française ; l'"amélioration" des résultats du baccalauréat ensuite avec un taux de réussite qui est passé de 66,7% en 1987 à plus de 73% en 1990 ; l'augmentation enfin du pourcentage d'entrée des bacheliers dans l'enseignement supérieur (environ 90% en 1989 contre 85,5% en 1987) et l'allongement de la durée des études.

Si l'on considère l'objectif volontariste clairement exprimé dans la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989, d'amener 80% d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat, cette évolution ne peut que s'accentuer. Le ministère de l'Éducation nationale estime, de fait, à 300.000 le nombre des étudiants supplémentaires que l'enseignement supérieur devra absorber d'ici 1995.

Il faut bien mettre en regard de cette pression des effectifs, due à une demande sociale et culturelle que nul ne songe à contester, *les retards accumulés en matière de construction et de maintenance des locaux universitaires*. Les universités françaises accueillaient en 1990 plus d'un million d'inscrits (1.090.000 recensés (1) à la mi-octobre 1989), alors qu'elles ont été conçues, il y a une vingtaine d'années, pour à peine sept cent mille ; quatorze académies comptaient déjà en 1988 - soit avant l'explosion proprement dite des effectifs - au minimum un quart d'étudiants de plus qu'en 1982 et quatre autres plus d'un cinquième. Or, les surfaces bâties universitaires n'ont augmenté que de 1,8% entre 1983 et 1988 et les budgets de fonctionnement, hors dépenses de personnel, ont connu une évolution

(1) 1.126.000 si l'on prend en compte l'ensemble des étudiants accueillis dans les universités, instituts universitaires de technologie et écoles d'ingénieurs dépendant du ministère de l'Éducation nationale. Certaines universités parisiennes accueillent aujourd'hui plus d'étudiants que n'en comptait la France entière - près de 30.000 - en 1900.

telle que, malgré les récents efforts de mise à niveau, la dotation de fonctionnement par étudiant était en 1990 la même qu'en 1980.

La lecture du chapitre consacré à l'insuffisance des locaux universitaires dans le rapport de la Cour des comptes de 1990 est édifiante :

... "après avoir atteint un maximum au début des années 70 -537.300 mètres carrés en moyenne par an entre 1968 et 1972-, les mises en service de surfaces affectées à l'enseignement, à la recherche et aux bibliothèques ont ensuite très fortement diminué, avec un rythme annuel moyen de 152.000 mètres carrés au cours des années 1973-1977, pour devenir très faibles depuis 1978 - 47.600 mètres carrés par an. En effet, les dotations budgétaires votées pour les constructions nouvelles en 1989, qui ont plus que doublé depuis 1986, ne représentent, en francs constants, qu'un dixième de celles accordées en moyenne entre 1966 et 1972." ...

"Dès lors, depuis la fin des années 1970, le nombre d'étudiants s'accroît plus vite que les surfaces consacrées à l'enseignement, à la recherche et aux bibliothèques, rendant chaque année plus difficile l'accueil des nouveaux étudiants dans de nombreuses universités : alors que cette surface par étudiant avait progressé de 6,55 mètres carrés en 1967 à 8,12 mètres carrés en 1975, elle a décliné continuellement depuis 1980, pour n'être plus que de 6,65 mètres carrés en 1989, rejoignant ainsi le niveau de 1967..."

"... L'Etat a réagi avec retard à la situation de pénurie apparue dans les années 1960 ; puis une fois réalisé le rattrapage, il n'a pas su accompagner la croissance des effectifs et assurer l'entretien et la maintenance du patrimoine"...

"... L'effort de constructions universitaires à la fin des années 1960 n'a pas été suivi d'une volonté d'assurer l'entretien et la maintenance des immeubles ; au contraire les crédits de maintenance ont nettement diminué en francs constants : la dotation accordée à cet effet en 1988 était inférieure de plus de 36 p. 100 à celle de 1980"...

"Aucune programmation réelle des gros travaux de réparation (nombreux et urgents car les constructions de la fin des années soixante, qui représentent près du tiers des locaux, sont de qualité plus que médiocre) n'a été faite au cours des dernières années et aucune évaluation précise du coût de remise en état du patrimoine, établissement par établissement, n'a pu être présentée. Mais l'effort financier à fournir sera d'autant plus élevé que les dégradations consécutives au défaut d'entretien normal sont importantes et que la remise en état devra se faire parallèlement à l'accroissement nécessaire des capacités d'accueil".

Dans ce contexte, les conditions de travail des étudiants -celles aussi de leurs enseignants auxquels les moyens manquent souvent, notamment pour conduire leurs recherches- se sont inévitablement dégradées, tout comme d'ailleurs la qualité de la vie sur les campus universitaires.

• Mais la crise de l'enseignement supérieur français est aussi qualitative et elle est, sous cet angle, tout aussi préoccupante.

La performance d'un système éducatif ne s'évalue pas tant par la réalisation, souvent trompeuse, d'objectifs quantitatifs que par son taux de rendement, autrement dit par le nombre, rapporté aux effectifs étudiants, des diplômes délivrés avec une réelle valeur sur le marché du travail.

Or, force est de constater que ce taux est insuffisant en France et très inférieur à ceux qui sont enregistrés dans les autres pays industrialisés, comme la R.F.A. ou le Japon où les qualifications sont plus nombreuses et plus élevées, ou la Grande-Bretagne dont le comité national d'évaluation a pu noter qu'avec un effectif d'étudiants inférieur de moitié à celui des étudiants français, elle forme chaque année un même nombre de diplômés que le nôtre.

Ce constat s'applique moins aux formations professionnelles (comme celles qui sont dispensées dans les sections de techniciens supérieurs et les instituts universitaires de technologie) et aux grandes écoles, qui sélectionnent à l'entrée et offrent des conditions de travail sécurisantes, qu'aux premiers cycles universitaires, malgré la rénovation dont ils font actuellement l'objet. Un étudiant sur deux quitte l'université avant d'atteindre le deuxième cycle.

D'une manière générale, on constate trop souvent l'inadéquation entre les offres et les demandes d'emploi, comme si notre système éducatif était sclérosé et incapable de s'adapter aux nouveaux besoins. Outre qu'elle génère nombre de désillusions individuelles -il n'est plus admissible, estimait la commission "éducation-formation-recherche" du Xè plan, "qu'un jeune sur cinq quitte le système de formation initiale sans aucune qualification reconnue et souvent sans maîtriser les savoirs de base, ce qui le voue à l'exclusion"-, une telle situation conduit aussi à un gaspillage intolérable des moyens, déjà insuffisants, affectés à l'enseignement supérieur.

b) La compétence exclusive de l'Etat : théorie et pratique actuelles

● Il résulte, tant du silence des lois qui ont organisé la décentralisation de l'enseignement public que de la loi du 26 janvier 1984, dite "loi Savary", que l'enseignement supérieur relève en France de la seule responsabilité de l'Etat. Les collectivités locales n'ont, en théorie, aucune compétence en la matière et la loi (article 13 de la loi du 22 juillet 1983 modifiée, article 19 de la loi du 26 janvier 1984) ne prévoit que leur association à l'effort de planification du développement de l'enseignement supérieur. Elle demeure par ailleurs largement inappliquée, les réponses au questionnaire adressé par la mission aux conseils régionaux faisant apparaître au mieux, une consultation "informelle et insatisfaisante".

En pratique, conscientes tant de leurs responsabilités face à l'impuissance de l'Etat que de l'importance de la formation pour leur propre développement économique, les collectivités territoriales, et principalement les régions, jouent un rôle croissant dans le financement des équipements universitaires.

Elles se sont tout d'abord fortement engagées dans le cadre des contrats de plan Etat-Régions. Pour la période 1989-1993, les contrats de plan prévoient un effort de construction et d'équipement, cofinancé par l'Etat et les collectivités territoriales de 3,8 milliards de francs (1), globalement réparti à parité entre le premier (1,95 milliard de francs) et les secondes (1,93 milliard de francs).

L'effort financier consenti par l'échelon local (en moyenne 50% par les régions et 50% par les départements et les villes) devrait donc approcher 400 millions de francs par an de 1990 à 1993. Il représente, comparé à celui qui a été réalisé dans le cadre des premiers contrats de plan (1984-1988), un quadruplement de la contribution des collectivités locales puisque les fonds de concours rattachés au titre de l'investissement au budget de l'enseignement supérieur pour 1989 ont été estimés à 100 millions de francs.

L'intervention des collectivités territoriales bénéficie principalement :

- à l'enseignement technologique, particulièrement adapté aux besoins économiques locaux. Depuis de nombreuses années, les collectivités territoriales participent à la construction

(1) hors Ile-de-France et Corse

d'instituts universitaires de technologie, voire financent entièrement certains d'entre eux ; pour la période 1990-1993, elles entendent privilégier l'enseignement technologique long en développant notamment les formations d'ingénieurs actuellement très déficitaires ;

- à la création de premiers cycles délocalisés, sous forme d'antennes universitaires dont on distingue communément deux catégories : les premières, dites "antennes officielles", font l'objet d'un accord du ministère de l'Éducation nationale qui s'engage à attribuer crédits d'équipement et postes d'enseignants, les collectivités locales fournissant les locaux et l'encadrement administratif. Les secondes, dites "antennes sauvages", sont créées à la seule initiative des universités et des collectivités locales qui prennent en charge la totalité des coûts entraînés par ces délocalisations. Les enseignements y sont dispensés par des enseignants de l'université-mère dont la rémunération est assurée par la communauté d'accueil.

Le reste des crédits consacrés à l'enseignement supérieur dans le cadre des contrats de plan est affecté principalement au développement des équipements scientifiques et au renforcement des équipements dits d'accompagnement (bibliothèques, restaurants, ...).

Si la participation des collectivités locales au financement de l'enseignement supérieur s'opère principalement dans le cadre des contrats de plan, de nombreuses initiatives sont prises en dehors de ce cadre, qu'il s'agisse de contributions à des réalisations de l'État "hors contrats" (et dans ce cas, leur taux de participation moyen est estimé à 40%), de prises en charge intégrales de certaines opérations, ou de distribution de bourses départementales ou régionales. Il convient enfin d'ajouter les actions que certaines régions entreprennent dans le cadre de la coopération transfrontalière ou internationale.

● Cette participation croissante des régions, des départements et de certaines municipalités au financement de l'enseignement supérieur se situe dans un contexte qu'il faut bien qualifier, hélas, de parfaite hypocrisie.

L'État se défend de solliciter l'intervention des collectivités territoriales. Mais encore faudrait-il pour que celle-ci ne soit que volontaire qu'il assume entièrement ses obligations ; or, en pratique, l'urgence des besoins, qui résulte tant de l'explosion de la demande de formation que du délabrement du réseau de nos universités, restreint considérablement la marge de manoeuvre des collectivités locales.

La présentation qui a été faite du plan de développement et d'aménagement de l'université adopté en conseil des ministres en mai dernier et que traduit, sur le plan de l'investissement immobilier, le schéma de rénovation "Universités 2000", est à cet égard révélatrice : l'Etat, qui, en apparence, n'impose rien, compte bien que les collectivités locales financeront le tiers des investissements engagés dans ce cadre (6 à 7 milliards de francs sur un total de 23).

Jusqu'à l'intervention de la loi n° 90-587 du 4 juillet 1990 ⁽¹⁾, les collectivités locales subissaient, qui plus est, lorsqu'elles intervenaient, un préjudice fiscal difficilement admissible : dans la mesure où elles étaient réputées intervenir dans un domaine hors de leurs compétences, elles ne pouvaient pas exercer la maîtrise d'ouvrage d'opérations d'équipement relevant de ce domaine, à moins d'agir en tant que mandataires en application de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage public et, même dans cette circonstance, elles ne pouvaient bénéficier d'un remboursement de la TVA pour les dépenses d'investissement réalisées puisqu'aux termes de l'article 2 du décret n° 85-1378 du 26 décembre 1985, les travaux effectués pour le compte de tiers (l'Etat en l'occurrence) ne sont pas éligibles au FCTVA.

L'article 18 de la loi n° 90-587 du 4 juillet 1990 prévoit que désormais, les collectivités locales ou leurs groupements pourront obtenir par convention la maîtrise d'ouvrage d'opérations de construction ou d'extension d'établissements d'enseignement supérieur prévues à la carte universitaire et dont elles assurent le financement majoritaire. On sait que grâce à l'intervention du Sénat, ces opérations seront éligibles au FCTVA.

c) Décentraliser l'enseignement supérieur

Une évolution inéluctable en matière d'équipement

L'Etat ne peut, à lui seul, faire face à la crise de l'enseignement supérieur, et aussi bien, le mécanisme prévu par la loi n° 90-587 du 4 juillet 1990 peut-il s'analyser comme un aveu d'impuissance.

(1) relative aux droits et obligations de l'Etat et des départements concernant les instituts universitaires de formation des maîtres, à la maîtrise d'ouvrage de construction d'établissements d'enseignement supérieur et portant diverses dispositions relatives à l'éducation nationale, à la jeunesse et aux sports.

L'enseignement supérieur est devenu un enseignement de masse impliquant, en matière d'équipement et de gestion, un changement d'échelle considérable.

L'ampleur des besoins a conduit le gouvernement à annoncer en janvier dernier la mise en oeuvre d'un plan d'urgence pour l'actuelle rentrée universitaire qui devrait permettre de porter les surfaces nouvelles mises à la disposition des établissements de 60.000 à 200.000 mètres carrés ; le plan de développement adopté par le conseil des ministres, le 23 mai, pour la période 1991-1995 évalue les besoins à 1.500.000 mètres carrés de locaux d'enseignement auxquels il convient d'ajouter les surfaces réservées aux bibliothèques universitaires -dont le rapport Miquel a souligné la grande misère-, aux laboratoires de recherche et aux équipements d'accueil et de restauration ; pour les dix prochaines années, le ministère de l'Education nationale évalue -et encore ses prévisions sont-elles vraisemblablement sous-estimées- le coût des opérations de rattrapage et d'extension nécessaires à l'accueil des effectifs supplémentaires à 43,5 milliards de francs.

L'enseignement supérieur français doit donc pouvoir bénéficier au cours de la présente décennie de plus de 4 milliards de francs chaque année.

Or, comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport, "l'examen de la gestion des crédits immobiliers de l'enseignement supérieur au cours des dernières années montre l'incapacité du ministère de l'Education nationale à mener à bien un ambitieux programme de rénovation et de développement du domaine universitaire". En effet, note la Cour, il n'est pas en mesure d'utiliser la totalité des dotations, par ailleurs insuffisantes, dont il dispose (la part des crédits de paiement non consommés en fin d'année a atteint, en moyenne 24% de crédits disponibles entre 1984 et 1987) et il ne parviendrait pas à construire annuellement, pour plus de 500 millions de francs de locaux universitaires. Certes les réformes engagées en 1988 et 1989 ont accru les compétences et l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur qui ont désormais la responsabilité de l'entretien et de la maintenance de leur patrimoine immobilier et qui peuvent se voir confier la maîtrise d'ouvrage des constructions neuves, mais faute d'équipes techniques qualifiées et de véritables services constructeurs, la portée de ces réformes reste faible.

Lorsque l'on considère qu'il doit, en outre, faire face à la politique de revalorisation de la condition des enseignants du supérieur, il est clair que l'Etat n'a pas les moyens de ses ambitions. Les collectivités territoriales joueront donc un rôle déterminant dans la mise en oeuvre du plan de développement des universités.

Parce qu'elles sont directement confrontées aux problèmes concrets et qu'elles ont déjà acquis de l'expérience dans le domaine des constructions scolaires, on peut penser que les opérations qu'elles assureront seront mieux et plus vite réalisées que celles dont l'Etat gardera la maîtrise d'ouvrage. La décentralisation, faut-il le rappeler, a sauvé le réseau de nos collèges et de nos lycées.

Une évolution souhaitable au-delà du strict aspect immobilier

Si la participation financière des collectivités locales est devenue pour l'Etat inéluctable, il lui faudra parallèlement admettre que l'intervention de ces dernières ne peut se limiter à la seule fourniture du bâti, autrement dit que la décentralisation ne saurait se réduire aux seules dépenses d'investissement. La revendication actuelle de l'échelon régional en faveur d'un partage des responsabilités est tout aussi logique que légitime.

Deux raisons principales militent en faveur de la décentralisation de l'enseignement supérieur.

On ne peut tout d'abord faire appel financièrement aux collectivités locales en leur refusant tout droit de regard sur l'utilisation de leurs fonds. Il est logique qu'elles soient attachées à ce que leur potentiel économique et social bénéficie d'un emploi optimal des crédits qu'elles consentent et que, par conséquent, elles souhaitent participer à la définition des modalités de cette optimisation.

Il serait par ailleurs illusoire de prétendre résoudre une crise qui n'est pas seulement conjoncturelle par de simples colmatages financiers, par des plans, le plus souvent élaborés dans l'urgence, et, par conséquent, exclusivement déclinés en termes de surfaces d'accueil et de postes à créer. Il est beaucoup plus ambitieux et beaucoup plus responsable d'accepter de se poser la question suivante : quel est le meilleur échelon pour permettre à l'université de jouer un rôle dynamique par rapport à son environnement économique et social ? - et d'y répondre.

A l'évidence, l'expérience le prouve, l'Etat n'est pas cet échelon là ou du moins il ne l'est plus.

Dès lors qu'un système devient trop complexe, la gestion centralisée qu'on lui applique est inévitablement vouée à l'inefficacité et au gaspillage. Les entreprises qui sont aujourd'hui les

plus performantes l'ont compris depuis longtemps en réformant profondément leurs structures.

Cette analyse vaut pour le secteur de l'éducation. C'est à sa centralisation excessive, aux lourdeurs administratives, aux corporatismes et à son ouverture insuffisante sur l'économie qu'on doit qu'il forme mal et en nombre insuffisant les jeunes dont la France a besoin. Comme l'a souligné M. Daniel Bloch, lorsqu'il était président du Haut comité Education-Economie, "l'examen du fonctionnement de nos enseignements supérieurs laisse souvent une impression d'archaïsme, d'inadaptation et d'anoxémie".

Si nul ne nie la nécessité du maintien d'une politique nationale de l'enseignement supérieur, le rôle de l'Etat doit être aujourd'hui réduit au profit des collectivités locales et notamment des régions, car on peut espérer la mise en oeuvre à leur niveau de dynamismes porteurs en termes de compétitivité économique, par interaction entre le potentiel universitaire, les laboratoires de recherche et les entreprises.

Reste à définir les modalités de la décentralisation. Au terme de sa réflexion, la mission est arrivée aux conclusions suivantes :

• **La décentralisation ne peut être que progressive** car aucune région ne supporterait un transfert brutal de compétence. Un transfert généralisé à l'ensemble des régions, mais progressif, est préférable à un système à la carte, séduisant dans son principe mais excessivement complexe à mettre en oeuvre, notamment du point de vue des compensations financières.

La première étape concernerait l'équipement et le fonctionnement selon le même schéma que celui retenu par le législateur pour les collèges et les lycées ; le transfert des responsabilités en la matière, qui était d'ailleurs prévu par une première mouture du projet de loi relatif à l'administration du territoire de la République au bénéfice de fédérations de régions, devrait donner lieu à compensation au sein de la dotation globale de fonctionnement pour les dépenses courantes et par un abondement à proportion de la dotation régionale d'équipement scolaire pour les investissements.

Une deuxième étape pourrait concerner les personnels dont la gestion centralisée entrave gravement le fonctionnement de notre enseignement supérieur.

La mission a considéré que l'ensemble des transferts, et leur compensation par des crédits budgétaires et des ressources fiscales nouvelles, devraient être réalisés à l'horizon de l'an 2000.

Elle a estimé, enfin, que le principe d'un **transfert des responsabilités pédagogiques** ne devait pas être écarté ; mais, l'acuité des problèmes posés par un tel transfert suppose que sa mise en oeuvre fasse l'objet d'une réflexion approfondie qui dépasse le cadre des travaux que la mission s'était fixée.

● Même si l'on ne doit pas exclure l'intervention ponctuelle, par voie de convention, des départements et des communes et notamment des villes universitaires, **l'échelon régional s'impose** en raison de ses compétences en matière de développement économique et d'aménagement du territoire et partant, de sa capacité à susciter les synergies.

Les responsabilités régionales dans le domaine de la formation professionnelle et l'imbrication croissante entre formation initiale et formation continue plaident aussi en sa faveur.

Son intervention se justifie enfin par l'impérieuse nécessité d'éviter la surenchère et la dispersion des énergies. C'est au niveau de la région qu'on peut ainsi espérer maîtriser le phénomène actuel de développement des antennes universitaires qui suscite nombre d'interrogations légitimes. Sans doute ces antennes, en accueillant des étudiants des villes moyennes, d'origine souvent modeste, répondent-elles au noble souci de démocratiser l'enseignement supérieur ; mais il est clair aussi que leur multiplication (on en compte plus de soixante-dix soit presque autant que d'universités) n'est pas sans poser de problème quant à la qualité des enseignements dispensés et surtout quant à leur diversité. Les choix se portent encore trop souvent sur des disciplines, comme le droit, dont l'enseignement est peu coûteux mais la rentabilité locale faible.

● Si l'Etat doit conserver un rôle en matière de **programmation** afin, d'une part, de corriger les éventuels déséquilibres régionaux et, d'autre part, d'éviter que la pression utilitariste ne s'exerce au détriment de la formation générale et des disciplines qui n'ont pas de rentabilité immédiate (encore que les exemples étrangers montrent qu'une "régulation par le marché" s'opère toujours), il est souhaitable qu'il revienne aux régions de définir, en concertation avec lui, des plans régionaux de développement de l'enseignement supérieur portant sur les filières de formation et le choix des implantations.

● La décentralisation doit impérativement s'accompagner d'un renforcement de l'autonomie des universités : les établissements d'enseignement supérieur n'auraient rien à gagner d'un simple changement de tutelle, même s'il rapprochait le pouvoir de décision de leurs problèmes concrets, si dans le même temps leur marge de manoeuvre n'était pas accrue. Il leur faut plus de liberté pour adapter leur mode de fonctionnement, leurs méthodes et leurs structures de financement, aujourd'hui excessivement contraintes, aux besoins d'un environnement en pleine mutation. Il faut aussi leur donner les moyens d'une véritable coopération avec les régions et les entreprises et leur permettre ainsi de devenir, pour les instances régionales, des partenaires à part entière dans la définition et la mise en oeuvre de formations adaptées aux besoins de l'économie locale.

2. L'environnement : un nouveau territoire de la décentralisation

Aucun responsable politique ne peut nier la place importante prise aujourd'hui par les questions d'environnement. Il ne s'agit plus seulement de réparer de façon plus ou moins efficace les dégâts causés par notre économie moderne. Il faut appréhender et intégrer dans chacune de nos activités une dimension écologique, c'est-à-dire mesurer et prévenir l'impact négatif que cette activité pourrait avoir sur notre environnement. Bien plus, on admet désormais que la préservation de l'environnement constitue une activité économique à part entière ou, à tout le moins, ne constitue plus un frein à ladite activité.

Il importe donc, dans ce domaine, de clarifier le rôle et les compétences de chacun, mais là, sans doute plus qu'ailleurs, cela sera extrêmement complexe. Le constat qui peut être fait en matière de décentralisation est relativement simple. Aucun texte spécifique n'a été adopté depuis mars 1982 qui opère une décentralisation certaine en matière d'environnement. Ce sont, au sein des collectivités locales, les communes qui exercent le plus de compétences en ce domaine et les autres niveaux de collectivités, sans cadre juridique, ont pris un certain nombre d'initiatives.

Au-delà de ce constat, qui révèle la complexité du problème, il faut envisager la décentralisation d'un certain nombre de compétences de gestion, mais en insistant sur le caractère conjoint de

cette gestion entre plusieurs collectivités locales, en association avec d'autres partenaires.

Avant tout, cette clarification des compétences au sein des collectivités locales et entre ces dernières et l'Etat, ne sera efficace que si l'Etat renforce également ses propres structures et si la France intègre dans sa législation les décisions adoptées par la C.E.E. en matière d'environnement.

a) Le constat : des compétences de conception et d'exécution très largement imbriquées

• Une politique d'environnement sous influence européenne

Pour l'avenir, la définition des grands objectifs en matière d'environnement sera très largement effectuée au niveau européen. L'Europe de l'Environnement s'est, en effet, progressivement mise en place depuis 1970, sans qu'initialement le Traité de Rome n'ait prévu de compétence européenne en matière d'environnement.

En 1985, le Conseil Européen a défini deux principes fondamentaux, à savoir que la politique de l'environnement pouvait contribuer à une meilleure croissance économique et à la création d'emplois, et que les Etats-membres de la C.E.E. devaient élaborer une politique cohérente en ce qui concerne la protection de l'atmosphère, de la mer et du sol. En conséquence, en décembre 1985, le Traité de Rome a été complété par un titre spécifique consacré à la politique de l'environnement. Celle-ci constitue désormais une composante des autres politiques de la C.E.E., dans le cadre du "marché intérieur".

Il s'agit, par l'adoption de mesures communautaires, d'éviter les distorsions, voire même les entraves aux échanges intra-communautaires, que pourraient entraîner des actions menées par les Etats-membres à titre individuel. En matière d'environnement, il sera donc fait application de l'article 100 A du Traité qui prévoit que la Commission, dans ses propositions, prend pour base un niveau de protection élevé.

Néanmoins, et ceci risque d'entraîner des situations paradoxales, l'article 130 T du Traité permet aux Etats-membres de déroger à ce principe en choisissant des mesures de protection

renforcée. L'arrêt du 20 septembre 1988 de la C.J.C.E. sur le contentieux des bouteilles danoises témoigne de la difficulté qu'il y aura et ce malgré les textes, à concilier la liberté des échanges extra-communautaires et l'adoption, par un pays-membre, de mesures renforcées en faveur de l'environnement. Dans cet arrêt, la C.J.C.E. autorise, sous certaines réserves, une protection spécifique et supérieure aux normes communautaires en matière d'environnement.

Le titre VII du Traité, relatif à l'environnement, consacre trois principes :

- le principe de la prévention, associé à une nécessaire correction à la source des atteintes à l'environnement, ceci suppose la connaissance de l'impact sur l'environnement des projets spécifiques ;

- le principe de subsidiarité : s'il est reconnu que la lutte contre la pollution se mène à tous les niveaux de décision, il est désormais acquis que le meilleur niveau est le niveau communautaire ;

- le principe du pollueur/payeur. Le Traité reprend une recommandation adoptée par l'O.C.D.E. en 1972, qui veut que les coûts de la prévention et de l'élimination des substances polluantes soient supportés par le pollueur. En 1989, l'O.C.D.E. a étendu la portée de ce principe aux accidents de pollution. Depuis 1975 d'ailleurs, ce principe constitue l'élément principal de la C.E.E. en matière d'environnement.

Pour compléter la présentation de la politique communautaire en matière d'environnement qui constitue un cadre d'objectifs pour toute action menée à quelque niveau administratif que ce soit, il faut citer le 4ème programme d'action C.E.E. pour l'environnement adopté en 1987 en référence désormais à l'Acte Unique Européen. Ce programme (1987-1993) constitue donc le cadre de référence de la politique communautaire en matière d'environnement jusqu'à l'achèvement du marché unique et repose sur les principes fondamentaux suivants : harmonisation des normes environnementales à l'échelle communautaire avec un niveau de protection élevé, ouverture des marchés publics de l'environnement, primauté de l'action préventive, renforcement du principe pollueur/payeur, reconnaissance des disparités régionales à l'échelle de la C.E.E., sans en faire une règle de fonctionnement.

Ce nouveau programme, plus ambitieux et politique, pose notamment le problème de la mise en application des directives communautaires et de leur surveillance. De plus, il reconnaît la complexité d'une approche préventive de la pollution, en raison de la

multiplicité des intervenants et des atteintes portées simultanément à plusieurs milieux.

• L'émergence en France d'une véritable administration de l'environnement

La mise en place et le renforcement progressif de ce dispositif européen de protection de l'environnement supposent, en parallèle, une prise de conscience et un renforcement de nos propres structures nationales en ce domaine.

Le Parlement aura ainsi à se prononcer sur les modalités d'intégration des directives européennes dans notre législation. Il devrait également, à l'occasion de chaque débat, s'interroger sur les implications du texte étudié en matière d'environnement. Enfin, si notre pays choisit, au-delà des normes européennes, de renforcer certaines mesures protectrices, comme le prévoit l'article 130 T du Traité de Rome, il faudra un vote du Parlement.

Ce contexte européen et la volonté de participer également aux décisions prises en matière d'environnement au niveau international, supposent un grand ministère de l'Environnement. Depuis 1973, date à laquelle fut mis en place le premier ministère de l'Environnement, une structure cohérente disposant de moyens importants ne fut jamais réellement mise en place. Bien plus, la faiblesse chronique du ministère de l'Environnement ne fit que se détériorer et son budget est passé, en dix ans, de 0,09 à 0,06 % du budget de l'Etat. Il faut prendre acte de la volonté affichée par M. Brice Lalonde, Ministre délégué auprès du Premier Ministre, chargé de l'Environnement, pour aller en ce sens. En 1991, le budget de l'Environnement, progresse et représente 0,1 % du budget de l'Etat ; cet effort devra, sans nul doute, être accentué à l'avenir.

En ce qui concerne les structures, les mesures importantes concernent les services territoriaux. En 1991, le Gouvernement a décidé la création de directions régionales de l'Environnement. Ces nouvelles structures vont regrouper la délégation régionale à l'architecture et à l'environnement, les services régionaux d'aménagement des eaux, les services hydrobiologiques et les délégations de bassin. En ce qui concerne les structures techniques départementales, le Gouvernement va étudier, dans quinze départements-tests, le rapprochement des directions départementales de l'agriculture et de l'équipement afin d'instituer un seul service

technique ayant pour fonction la protection de l'environnement. Cette réforme doit se faire par restructuration et par redéploiement à partir de services existants.

Le même souci de cohérence anime la réforme des agences qui constituent, ensemble, l'autre pilier de la politique gouvernementale. En décembre 1990, une loi, adoptée en termes identiques par les deux Assemblées décide de la création d'une Agence de l'environnement et des économies d'énergie, qui fusionne l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie, l'Agence pour la qualité de l'air et l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets et qui exerce des compétences nouvelles en matière de bruit, pollution des sols et technologies propres.

• Un enchevêtrement des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales

Face à un exécutif renforcé en matière d'environnement, en particulier par la mise en place de services extérieurs cohérents tant au niveau régional que départemental, il importe de clarifier les règles de gestion pour mieux définir les compétences de chaque collectivité territoriale. Jusqu'à présent en effet, en l'absence de règles juridiques précises concernant notamment la région et le département, beaucoup d'initiatives sont prises au niveau local, témoignant de l'intérêt croissant pour l'environnement mais avec le risque d'une certaine incohérence, voire confusion, ce qui nuit en définitive aux objectifs recherchés.

• Des compétences communales certaines en matière d'environnement qui entraînent de très lourdes charges financières.

En matière de compétences dévolues par la loi, c'est la commune qui exerce le plus de responsabilités en matière de protection et de lutte contre la pollution. Mais cette compétence peut être soit partagée, soit exercée avec le concours financier d'autres collectivités.

Très brièvement, on peut énumérer ainsi les compétences exercées par les communes :

- **la lutte contre le bruit** : le décret du 5 mai 1988 et surtout les articles L.131-2, L.131-13 et L.132-8 précisent les conditions d'exercice des pouvoirs de police du maire, notamment en ce qui concerne le respect de la tranquillité publique. Le maire peut ainsi adopter des règlements dans le domaine de la lutte contre le bruit. Les infractions à ces règlements sont réprimées pénalement. Dans l'exercice de ses compétences en matière d'urbanisme, une commune peut également lutter contre le bruit.

- **l'élimination des déchets** : la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 modifiée par la loi n° 88-1261 du 30 décembre 1988 fait obligation aux communes d'assurer la collecte et le traitement des déchets des ménages. Cette obligation s'étend aux déchets encombrants des ménages et aux déchets d'origine artisanale, commerciale ou industrielle à condition qu'ils puissent être traités comme les déchets des ménages. .

- **l'alimentation en eau potable** : la commune assure la gestion du réseau d'alimentation en eau potable. Elle doit donc veiller à la production, au transport et à la distribution de cette eau. Le financement des investissements est à la charge de la commune ou du syndicat de communes, mais de nombreuses aides financières existent en ce domaine, émanant notamment des agences financières de bassin, et du conseil général.

Mais la réalisation d'un captage ou la création d'un réseau de distribution d'eau est soumise à autorisation préfectorale. L'intervention de l'Etat se retrouve également pour tout ce qui concerne la police des eaux, entendue de façon très large. Mais sur le territoire de sa commune, le maire est responsable de la salubrité publique et à ce titre doit préserver la qualité des eaux distribuées ;

- **l'assainissement** : comme en matière d'eau potable, il s'agit d'une compétence communale, qui est assurée par la création de stations d'épuration. Si la situation aujourd'hui n'est pas satisfaisante, c'est qu'elle résulte d'un réseau de collecte insuffisant ou en mauvais état de fonctionnement. La création de ce réseau est très largement aidée par des subventions du conseil général ou régional et par des accords contractuels avec les agences de bassin.

- **la prévention des risques naturels** : la commune exerce certaines compétences au travers de l'élaboration de documents d'urbanisme à caractère général (schémas directeurs ; P.O.S. ; P.A.Z. - plan d'aménagement de zone). Mais c'est l'Etat qui a toute autorité pour l'édiction de documents de prévention à finalité spécifique, qui s'imposent aux communes, notamment pour la délivrance des permis de construire. Il s'agit, par exemple, du

périmètre de risques (Art. R. 111-3 du code de l'urbanisme) et du P.E.R. (plan d'exposition aux risques naturels prévisibles).

- **l'affichage** : le maire a les pleins pouvoirs pour appliquer la réglementation nationale en matière d'affichage, mais également pour adapter cette réglementation aux conditions locales. .

Les communes ont donc, en théorie, des compétences étendues en matière d'environnement ; mais l'Etat, par l'intermédiaire du préfet, intervient également pour l'exercice de certaines de ces compétences, notamment la gestion de l'eau, ou la préservation des risques naturels, ce qui entraîne une confusion certaine en matière de responsabilité. Le maire est ainsi tenu responsable en cas de mauvaise qualité de l'eau potable, mais les contrôles techniques mettant en cause éventuellement cette responsabilité sont effectués par les services extérieurs de l'Etat.

De plus, l'exercice de ces compétences suppose des financements souvent très lourds à supporter par les communes ; bien souvent, les conseils régionaux et surtout les conseils généraux accordent des subventions pour ces investissements, en particulier pour les réseaux d'eau potable ou encore l'assainissement. Sans parler de financements croisés, il y a bien là des financements conjoints, sans partage de responsabilité.

• Des régions et des départements pionniers en matière d'environnement, mais astreints à une gestion partagée des compétences.

En revanche, les textes législatifs et réglementaires attribuent peu de compétences propres aux régions et aux départements en matière d'environnement. Mais ces collectivités ont bien souvent pris des initiatives remarquées en ce domaine.

La région, en matière d'environnement, n'a de compétence réglementaire qu'en matière de parcs naturels régionaux. Mais cette compétence est partagée : depuis la loi du 10 juillet 1976, elle élabore, avec le libre consentement des collectivités concernées, un projet de charte pour la gestion et la protection d'un territoire spécifique. Le ministre chargé de la protection de la nature, sur avis du préfet, décide du classement en tant que parc naturel régional. Ce classement est valable dix ans, renouvelable selon la même procédure. Les charges financières sont assumées par les

contributions des différentes collectivités concernées, et par l'Etat. En 1989, il y avait 25 parcs régionaux concernant 20 régions, 46 départements, 1.900 communes, soit 2 millions d'habitants pour une superficie totale de 3,5 millions d'ha (7 % du territoire).

Mais en l'absence de normes réglementaires précises, certaines régions ont pris plusieurs initiatives, considérant qu'une politique régionale de l'environnement était le complément indispensable des compétences qu'elles exercent, de par la loi, en matière d'aménagement du territoire et de développement économique.

C'est ainsi que trois régions ont créé leur agence régionale pour l'environnement (A.R.P.E.) : Provence-Alpes-Côte d'Azur, Midi-Pyrénées et Picardie. La région P.A.C.A. fut la première à créer, en 1978, une structure de gestion de l'environnement. En 1982, cette cellule fut transformée en agence, employant aujourd'hui vingt-quatre personnes. Le conseil d'administration de l'Agence comprend six membres du conseil régional, deux délégués de chacun des six départements et trois représentants des milieux socio-professionnels. Ses missions sont triples, à savoir assurer un conseil technique auprès du conseil régional, offrir une assistance technique aux communes, étudier et mettre en oeuvre la protection de l'environnement dans la région. Le budget de l'Agence s'élevait à 96 millions de francs en 1990. L'Agence a ainsi dernièrement participé au financement de deux stations d'épuration et d'une déchetterie. Mais l'A.R.P.E. n'a ni la compétence ni les moyens pour assurer une meilleure cohérence dans l'urbanisation de la région, notamment sur le littoral. De plus, elle ne peut se substituer aux carences ou plus simplement à la mauvaise volonté des communes. C'est ainsi que Marseille continue d'entasser ses ordures ménagères dans la Crau, devenue la plus grande décharge alors même que la ville a mis en service une station d'épuration qui a permis d'enrayer et de remédier à la pollution de l'eau. Ce seul exemple indique les limites d'une décentralisation, en matière d'environnement, conçue par blocs de compétences. Inévitablement, se posera le problème de la tutelle exercée par une collectivité territoriale sur une autre. C'est pourquoi la décentralisation de l'environnement devra être pensée en termes de partenariat.

Les compétences du département en matière d'environnement, sans être aujourd'hui prédominantes, sont cependant intéressantes mais elles doivent, pour s'exercer réellement, emporter l'adhésion des autres collectivités territoriales, notamment les communes et se coordonner avec l'autorité préfectorale.

Plusieurs exemples sont à ce titre intéressants : la gestion, des espaces sensibles, la lutte contre les incendies ainsi que les itinéraires et chemins ruraux.

C'est dès 1960 qu'a été institué au bénéfice des départements un outil original permettant l'acquisition de sites et l'ouverture au public d'espaces verts : la procédure des "périmètres sensibles" La loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement a confirmé ce système en affirmant une compétence de principe des départements : "afin de préserver la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels..., le département est compétent pour élaborer et mettre en oeuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles boisés ou non".

Il revient au conseil général de définir les zones de préemption, soit en accord avec le conseil municipal concerné quand la commune est dotée d'un P.O.S. approuvé ou publié, soit après accord du préfet si ce n'est pas le cas. Tous les terrains inclus dans ce périmètre sont susceptibles, en cas de vente, de préemption ; mais l'exercice de cette compétence départementale suppose l'adhésion et la coopération des communes. Une taxe départementale des espaces naturels sensibles établie sur les constructions ou extensions de bâtiments permet de trouver les ressources nécessaires.

C'est ainsi que le conseil général a bien compétence pour établir, sans consultation préalable, la taxe départementale ; mais pour ce qui concerne la délimitation des périmètres, l'accord de la commune concernée est nécessaire si celle-ci s'est dotée d'un P.O.S. (approuvé ou publié) ; quand ce n'est pas le cas, c'est alors le préfet qui doit accepter la délimitation. Les mesures de protection ne peuvent être prises qu'avec la consultation préalable de la commune et que si le conseil général a auparavant établi la taxe.

En matière de prévention des incendies et d'action contre les incendies, le département occupe une place plus conséquente. Le service départemental d'incendie et de secours est en effet créé par délibération du conseil général, mais si, selon l'article 56 de la loi du 2 mars 1982, "les pouvoirs exercés par le préfet relatifs aux S.D.I.S. sont transférés au président du conseil général", c'est "à l'exception de ceux concernant la mise en oeuvre opérationnelle des moyens relevant de ce service qui continuent d'être exercés par le représentant de l'Etat dans le département". Et, si le président est, depuis le décret n° 82-694 du 4 août 1982, à la tête de la "commission administrative" du S.D.I.S., la direction effective de cet établissement public départemental est assurée par le directeur départemental des services d'incendie et de secours nommé par "le ministre de l'intérieur et de la décentralisation après avis du représentant de l'Etat dans le

département et avec l'accord du président du conseil général". Il s'agit donc d'une compétence très largement partagée.

Enfin, on peut rappeler le rôle très important joué par les départements en ce qui concerne les itinéraires et chemins de grande randonnée. L'articulation entre les compétences des départements et des communes est à ce titre satisfaisante. Le département arrête un plan départemental de chemins de grande randonnée et les communes concernées sont consultées ; elles sont libres d'accepter ou de refuser la prise en compte de leurs chemins ruraux, mais une fois les tracés établis, les communes sont tenues de les respecter ou de proposer des chemins de substitution. Le financement de ces itinéraires est assuré par le produit de la taxe sur les espaces sensibles ou par les contributions des différentes collectivités intéressées qui s'engagent par voie de convention. (1)

. Une participation financière des collectivités locales significative en matière d'environnement

Au-delà, et peut-être malgré une répartition des compétences, inexistante ou inadaptée en matière d'environnement, force est de constater que les collectivités locales assument d'ores et déjà une part importante de son financement.

Selon les statistiques reprises dans le rapport préliminaire de M. Brice Lalonde, qui a servi de base au débat parlementaire de juin 1990 sur l'environnement, la politique de l'environnement (hors mobilisation de la ressource en eau, y compris eau potable et hors pots catalytiques) mobilisait en 1990, 102 milliards de francs. **Les collectivités locales participent à cette politique à hauteur de 22 milliards de francs soit 22,5 %.** Ceci traduit de manière éloquent la volonté des collectivités locales d'intervenir en ce domaine. Cet effort devra se poursuivre et sans doute se développer dans l'avenir ; il doit de façon plus immédiate être réorganisé pour être plus efficace.

(1). Source : *Sur les compétences du département Raphaël Romi : la place du département en matière de protection de l'environnement vers une revalorisation ? Les Petites Affiches 22.06.90.*

b) Les propositions de la mission : les voies d'une décentralisation partagée en matière d'environnement

Les propositions de la mission cherchent à définir l'exercice de nouvelles compétences pour les collectivités territoriales en matière d'environnement. Il ne s'agit pas pour autant d'une décentralisation par blocs de compétences mais bien plutôt d'un partenariat qui associe de façon harmonieuse l'ensemble des partenaires concernés. L'approche thématique et sectorielle plutôt que fonctionnelle traduit bien cette volonté, mais ce renforcement des compétences doit se faire dans le respect de certaines règles qui doivent être clairement établies.

• **La reconnaissance de compétences renforcées**

- La politique de la nature et des paysages

Il s'agit, au travers de plusieurs actions et à plusieurs niveaux, de tenir compte et de préserver la spécificité et la richesse de nos paysages. **De façon complémentaire, la région et le département devraient être chefs de file en ce domaine.**

. Prise en compte des spécificités régionales

En complément du recensement des zones naturelles d'intérêt floristique et faunistique (ZNIEFF) entrepris depuis 1982 par des antennes régionales du museum national d'histoire naturelle, les régions pourraient dresser l'inventaire des territoires dont la spécificité et l'originalité justifient une protection particulière et une mise en valeur. Ce document, qui devrait bénéficier d'une large diffusion tant auprès des collectivités locales - départements et communes - intéressées que du public à titre d'information, pourrait servir de référence à une politique régionale en matière de paysages.

C'est ainsi que les régions pourraient recourir plus largement à l'article L.111.1 du code de l'urbanisme, institué par la loi du 7 janvier 1983. Ce texte leur donne possibilité de proposer à l'Etat d'édicter des prescriptions particulières d'urbanisme pour tenir compte des spécificités de certaines parties de leur territoire. Jusqu'à présent, cette procédure a surtout joué dans le cadre de la loi littoral

et de la "loi montagnes". Mais rien n'interdit d'en faire une plus large application.

On peut également réfléchir sur la reconnaissance à l'ensemble des régions de certains pouvoirs jusque là réservés aux seules régions d'outre-mer et à la région Corse. Les lois du 30 juillet 1982 pour la Corse et du 2 août 1984 pour les régions d'outre-mer confient à ces régions le soin d'établir un schéma d'aménagement. L'élaboration de ce schéma se ferait après consultation des collectivités concernées et il pourrait être mis en oeuvre au travers des chartes départementales d'aménagement et ce, par voie contractuelle.

Par ailleurs, les régions exercent également des compétences consultatives en matière d'environnement, notamment par le comité économique et social. On peut regretter que la représentation des associations de protection de l'environnement y soit aussi faible (un représentant, parfois deux, imputés sur les 25 % des sièges réservés aux représentants des organismes qui participent à la vie collective de la région). Il conviendrait sans doute de renforcer cette représentation, afin de permettre une meilleure prise en compte de l'environnement. A titre d'exemple, le décret du 21 janvier 1983 fixe le nombre des représentants des associations de protection de l'environnement à 8 sur 26, pour la composition des comités de la culture, de l'éducation et du cadre de vie dans les régions d'outre-mer et la région Corse.

Le rôle du département en matière de patrimoine rural et participant à la surveillance de l'environnement

Le département devrait proposer, en complément de la région, un document qui recense les espaces naturels ainsi que le patrimoine rural devant bénéficier d'une protection spécifique et d'une mise en valeur. Une fois approuvé par le Conseil général, cet inventaire pourrait notamment servir de base à une politique plus systématique en matière d'espaces sensibles. De plus, ce document serait notifié aux communes pour que les élus, les propriétaires et les exploitants soient informés de la qualité recensée de leurs terrains. Il faudrait, sans doute, donner à cet inventaire un statut juridique opposable aux tiers, afin que les espaces ainsi répertoriés bénéficient d'une réelle protection, si on y envisage des opérations d'urbanisme ou d'aménagement. De plus, dans le cadre de conventions, le département pourrait également participer financièrement à la réhabilitation du "petit patrimoine" rural. Ces éléments, trop nombreux pour pouvoir bénéficier d'une protection au titre des monuments historiques, n'en sont pas moins les témoins de notre

passé. Or, bien souvent, ils sont laissés à l'abandon ou détruits lors d'une opération d'aménagement ou d'urbanisme. Leur prise en compte dans cet inventaire - et si ce dernier est opposable aux tiers - devrait leur assurer une réelle protection.

Afin de préserver ce patrimoine naturel, le département pourrait également développer avec les partenaires concernés, notamment les chambres d'agriculture, des conventions agriculture-environnement pour favoriser le développement de techniques agricoles qui préservent l'environnement.

De manière plus générale et pour assurer une protection effective de l'environnement, pourquoi ne pas envisager la création d'une police départementale de l'environnement. Son rôle serait similaire à celui des polices municipales par rapport à la police d'Etat, c'est-à-dire qu'elle jouerait un rôle essentiellement supplétif. Ce corps de fonctionnaires territoriaux, assermentés auprès du Procureur de la République, serait chargé de faire respecter dans le département la réglementation nationale ou prise par les autorités municipales en matière d'environnement. Ils pourraient donc dresser procès-verbal pour les infractions constatées.

L'élimination des déchets

Le rapport Barnier propose, en ce qui concerne la gestion des déchets, une répartition a priori cohérente. Les régions devraient élaborer un schéma de sites de décharge de classe I, les départements, celui des sites de classe II et les communes ou les établissements intercommunaux, celui des sites de classe III. Les schémas de site de classes I et II feraient l'objet d'une enquête puis d'une déclaration d'utilité publique et, dès lors, s'imposeraient aux collectivités. Pour assurer l'efficacité d'un tel dispositif, il est proposé la mise en place au niveau inter-régional d'une agence financière à caractère mutualiste (type agence de bassin) qui travaillerait à l'élaboration et à la mise en oeuvre de ces schémas. On pourrait envisager de traiter les décharges de classes I et II comme des activités industrielles et commerciales, soumises en conséquence à la taxe professionnelle ; ceci pourrait constituer une compensation pour les communes, siège de ces décharges. De plus, ces agences auraient une politique contractuelle à mener avec les entreprises dont l'activité permettrait d'éliminer, à titre payant, les déchets toxiques d'autres entreprises. Enfin, ces agences pourraient utilement informer, surveiller et assurer une meilleure transparence du circuit des déchets.

Sur ce seul exemple, on mesure la nécessité d'un partenariat en matière d'environnement. La gestion des déchets ne sera effective que si la structure proposée réunit effectivement des

représentants des collectivités concernées, des professionnels concernés et de l'administration, comme le prévoient actuellement les agences de bassin. Sinon, les communes pourront dénoncer la tutelle exercée par les départements de la région quant à l'implantation des sites. Enfin, en ce qui concerne les décharges de classe I gérées par les communes, on n'insistera jamais assez sur la nécessité d'une politique intercommunale à ce sujet, afin d'éviter des solutions coûteuses et parfois inefficaces, car adoptées en méconnaissance totale des besoins des communes environnantes.

. La politique de l'eau

En matière de police et de gestion de l'eau, il est intéressant de noter la quasi convergence des réponses trouvées à ce sujet dans le questionnaire envoyé par la mission d'information aux régions et aux départements. La plupart dénoncent une réglementation obsolète et des compétences atomisées au sein de nombreux services de l'Etat ou assimilés (DRIR, DDASS, DDAF, DDE, Environnement, Agences de bassin).

Il faut espérer que le projet de loi procédant à une refonte des textes sur l'eau et examiné par le Parlement, lors de la session de printemps, fasse oeuvre utile en ce domaine et clarifie l'exercice des compétences.

En matière de réglementation, il convient de laisser cette compétence à l'Etat : de même, en ce qui concerne la gestion de cette ressource, cette responsabilité devrait également rester à l'Etat, à travers ses agences de bassin, d'autant plus que les limites territoriales des collectivités locales ne correspondent pas ou mal à un découpage naturel en matière d'eau.

En revanche, le département pourrait participer à la police de l'eau par sa police départementale de l'environnement. Ce pouvoir de surveillance pourrait s'exercer, notamment en matière sanitaire (qualité de l'eau potable, baignades) et la police de la pêche, et la police des cours d'eau non domaniaux;

De plus, on pourrait envisager, mais sur un régime optionnel, que les départements prennent en charge l'entretien des cours non domaniaux. Il ne s'agirait pas d'une compétence obligatoirement à la charge des départements, mais d'une faculté que ces derniers pourraient demander à exercer.

. La politique de lutte contre le bruit

La lutte contre le bruit, dans le Plan national pour l'environnement, constitue une priorité sociale. L'Etat devrait notamment adopter à moyen terme un certain nombre de mesures spécifiques qui permettent la résorption des situations intolérables où l'exposition au bruit est supérieure à 70 décibels. Concrètement, ceci impliquerait le réaménagement - sur 10 ans au lieu de 25 ans - de 200.000 logements exposés à plus de 70 décibels, l'extension à d'autres aéroports qu'Orly et Roissy, des mesures spécifiques financières et techniques relatives au bruit, l'adoption de normes plus sévères pour les engins de chantier, et enfin la couverture des voies routières ou ferroviaires dans les zones urbaines les plus denses.

En ce qui concerne les collectivités locales, on a rappelé les pouvoirs étendus du maire en matière de lutte contre le bruit. On ne peut que saluer la loi 91-2 du 3 janvier 1991 relative à la circulation des véhicules terrestres dans les espaces naturels, qui renforce ce pouvoir. L'article L.131-4-1 modifié du code des communes autorise le maire à prendre des arrêtés interdisant la circulation de véhicules tous terrains sur certaines portions de son territoire et pour des raisons de tranquillité, ou encore pour préserver l'environnement.

Cette loi fixe de bonnes orientations, car c'est le maire qui est l'autorité la plus adéquate pour compléter la réglementation nationale et faire respecter cette dernière en matière de bruit.

- **Un exercice partagé des compétences, dans un cadre défini et sous certaines conditions**

. Un cadre défini

Trois principes se dégagent des exemples de compétences décentralisées en matière d'environnement :

- Le pouvoir réglementaire doit continuer d'être dévolu à l'Etat et aux maires pour les dispositions spécifiques ou d'adaptation. Quant au pouvoir de police, il sera donc exercé par ces mêmes autorités, ainsi qu'à titre supplétif par la police départementale de l'environnement.

- A priori, le schéma de compétences strictement confiées à l'une ou l'autre des collectivités locales est irréaliste en matière d'environnement. L'environnement constitue le patrimoine commun de notre pays et sa gestion, ainsi que sa protection, doivent s'exercer

de manière partagée. On ne peut envisager, en ce domaine de blocs de compétences, mais plutôt imaginer l'exercice d'un partenariat. Sinon, on risque d'instaurer des tutelles indirectes d'une collectivité sur une autre. Si on reprend l'exemple des espaces sensibles, il semble difficile qu'un département puisse déterminer unilatéralement un périmètre d'espaces sensibles sans l'accord des communes concernées.

- Ce partenariat pourrait prendre la forme de conventions, ou de contrats de plan, au travers desquelles les différents partenaires concernés conviendraient des actions à entreprendre, et de leurs participations financières respectives. Ces conventions ou ces contrats pourraient associer l'Etat et les collectivités locales, ou plusieurs collectivités entre elles. Il faudrait cependant, autant que faire se peut, éviter que ce partenariat ne se traduise par une cogestion ou une coresponsabilité des structures chargées de la mise en œuvre de cette politique.

. Certaines conditions de mise en oeuvre

- L'exercice partagé de ces nouvelles compétences doit s'accompagner des ressources financières nécessaires. Il faut tout d'abord reconnaître et accepter l'idée que la protection de l'environnement a un coût, qu'il faut pouvoir financer. Ce coût pèsera soit directement sur la personne responsable des atteintes à l'environnement, soit sur tout citoyen, en tant que bénéficiaire de ce même environnement. En définitive, il faut déterminer le coût supplémentaire que la collectivité accepte de prendre en charge pour la protection de son environnement. Et les circuits de financement envisageables sont très divers. Si certaines compétences sont effectivement décentralisées au niveau régional ou départemental, elles devront s'accompagner des transferts financiers correspondants. Ceci devrait passer par une augmentation de la dotation générale de décentralisation.

On peut également penser à une redistribution des taxes ou impôts entre collectivités locales. Ainsi, le rapport Barnier propose-t-il que la taxe d'affichage soit perçue par le département et non plus par les communes.

Le régime d'autres ressources fiscales pourrait être également modifié. On pourrait ainsi, comme le suggèrent certaines réponses des présidents de conseils généraux, **substituer au fonds national des adductions eau (FNDAE) des fonds départementaux (FDDAE) gérés par les départements et qui pourraient financer les travaux des communes et des syndicats en matière d'assainissement et d'adduction d'eau, ainsi que les tâches de contrôle de la qualité de l'eau.** Au niveau national, serait

maintenue une sorte de Fédération qui, au moyen d'un prélèvement sur les FDDAE, pourrait faire de la péréquation ou financer des grands travaux.

Enfin, on peut généraliser à d'autres formes de pollution que celle de l'eau, le principe du pollueur/payeur. A priori, ce principe pourrait s'appliquer à la gestion des déchets.

- Le bon exercice de ces compétences partagées en matière d'environnement implique pour l'Etat la déconcentration effective des services concernés et leur réorganisation. L'exemple de l'atomisation des intervenants en ce qui concerne l'eau se retrouve dans bien d'autres domaines. Ceci interdit l'adoption d'une politique cohérente et le suivi efficace de son application. Il faut donc regrouper les responsabilités des différents services extérieurs concernés, tant au niveau régional que départemental, au sein de véritables directions de l'environnement, et sur lesquelles le préfet pourrait s'appuyer.

3. Le tourisme : pour une organisation départementale du tourisme

Alors que le tourisme constitue l'une des activités majeures de notre économie, seule la région est autorisée, par la loi du 3 janvier 1987, à se doter des moyens de promouvoir une politique du tourisme.

Il convient donc, pour mettre un terme au gaspillage de moyens engendré par le manque de coordination des actions de promotion touristiques entre les trois niveaux de collectivités territoriales, dont les politiques en la matière devraient être complémentaires, de permettre au département de se doter d'une organisation dans le domaine du tourisme.

A cet égard, votre rapporteur approuve la proposition de loi d'origine sénatoriale, présentée par M. Georges Mouly et de nombreux présidents de conseils généraux, qui, dans la lignée de la loi du 3 janvier 1987, tend à conférer un fondement légal à l'intervention du département dans le domaine du tourisme.

C'est ainsi que la proposition de loi prévoit que chaque conseil général établi, en tant que de besoin, un schéma d'aménagement touristique départemental. Par ailleurs, un comité départemental du tourisme, créé à l'initiative du conseil général, serait chargé de préparer et de mettre en oeuvre la politique touristique du département.

Le comité départemental, dont la composition serait fixée par le conseil général, comprendrait des membres représentant le conseil général, qui disposerait de la majorité absolue des sièges, les organismes consulaires, les offices de tourisme et syndicats d'initiative, les professions du tourisme, du tourisme de santé, des loisirs et des voyages, les associations de tourisme et de loisirs et, enfin, l'association départementale des maires.

Le comité départemental du tourisme contribuerait à assurer, au niveau du département, "l'élaboration, la promotion et la commercialisation de produits touristiques, en collaboration avec les professionnels concernés par le tourisme, à l'échelon départemental, ainsi qu'avec toute structure locale établie à cet effet".

*

* *

Au-delà de la clarification et du renforcement des compétences déjà transférées et du transfert de nouvelles compétences, le prolongement de l'oeuvre entreprise implique une levée des entraves qui empêchent le processus de décentralisation de produire tous ses effets bénéfiques.

CHAPITRE II

LA LEVEE DES ENTRAVES

La relance du processus de décentralisation exige notamment une meilleure mobilisation des ressources humaines et la levée des entraves financières et fiscales.

A. LA MOBILISATION DES RESSOURCES HUMAINES

Cette mobilisation des ressources humaines passe par l'amélioration de la condition des élus locaux et par un infléchissement de la construction statutaire de la fonction publique territoriale dans le sens des légitimes préoccupations exprimées par les exécutifs territoriaux.

1. Le statut des élus locaux

Véritable "serpent de mer", "Arlésienne de la décentralisation", dont on parle toujours et que l'on ne voit jamais, le statut de l'élu local est une réforme attendue avec impatience.

En effet, même si le concept de "statut" est contestable lorsqu'il est appliqué à des élus locaux, l'amélioration de la condition faite aux élus locaux, qui apparaît comme le prix de la démocratie, s'avère indispensable pour permettre à tous les citoyens de pouvoir briguer un mandat électif et assurer aux élus locaux une formation adaptée à l'exercice de leurs nouvelles responsabilités.

a) Un concept contestable

La décentralisation a singulièrement accru les responsabilités des élus des collectivités territoriales et chacun s'accorde à reconnaître que les textes qui régissent actuellement leur situation -qui remontent pour l'essentiel à la seconde moitié du XIXe siècle- ne répondent plus aux exigences de notre époque. L'idée s'est progressivement imposée de la nécessité de revoir le statu quo au double motif d'obéir aux nécessités les plus élémentaires de la démocratie, à savoir autoriser tous les citoyens, sans distinction de fortune et de condition à accéder aux fonctions électives, et de permettre à ceux qui ont été désignés par le suffrage universel d'exercer leur mandat dans des conditions normales et de prendre - le cas échéant- une retraite sans que le fait d'avoir rempli un mandat les pénalise par rapport aux citoyens. —

La mission confiée en 1981 à notre collègue, M. Marcel Debarge, venant après -il convient de le rappeler- toute une série de propositions d'avant-projets, et de projets, a permis de cerner les principaux problèmes et d'esquisser certaines solutions.

On peut s'interroger, avant toute analyse au fond, sur la légitimité du concept de statut retenu par le sénateur de Seine-Saint-Denis et repris depuis par le Gouvernement. Est-il en effet nécessaire d'édicter un corpus législatif et réglementaire pour régir des situations à l'évidence diversifiées et complexes ?

L'Etat en général et l'exécutif en particulier sont-ils les plus qualifiés pour répondre aux problèmes posés par les élus des collectivités territoriales ?

Il y a plus qu'un paradoxe à vouloir régler de façon uniforme et donc inévitablement rigide ce qui relève par nature des échelons les plus décentralisés.

Certes, les collectivités territoriales s'administrent librement dans les conditions prévues par la loi, et il importe que le législateur intervienne à un certain degré, ne serait-ce que pour définir quelques principes fondamentaux, un cadre normatif. Une démarche pragmatique et authentiquement décentralisatrice devrait laisser aux collectivités concernées le soin d'apprécier chaque situation et d'y apporter, au coup par coup, les solutions appropriées.

La restauration des libertés locales, que sous-tend l'idée même de décentralisation, s'accommoderait mal d'un statut type octroyé par l'autorité centrale. Tout au contraire, il n'est pas intellectuellement malhonnête, ni politiquement incohérent,

d'envisager de laisser aux assemblées issues du suffrage universel le soin de moduler en toute souveraineté dans le cadre fixé par le Parlement ce qui répond -selon elles- aux attentes des élus et aux réalités qui les environnent.

Le débat dépasse de beaucoup les seuls aspects méthodologiques . Il comporte une confrontation sur la conception de l'organisation générale de l'Etat. Il met en évidence la volonté politique d'accorder aux détenteurs de la souveraineté -à tous les niveaux- une réelle capacité de remplir leur mandat en fonction de leurs souhaits et sous leur responsabilité.

Le souci de codifier diverses pratiques pour créer un statut des élus est, certes, constructif, mais il risque, si l'on n'y prend garde, en raison même de l'extrême diversité des situations, de ne pas répondre aux objectifs que s'assignent leurs auteurs, ni répondre, ce qui sera dommage, à l'attente des intéressés.

Aussi bien, toute réforme dans ce domaine devra trouver un équilibre entre l'intervention de l'Etat et une certaine autonomie des collectivités locales.

b) Le prix de la démocratie

Au-delà de la discussion autour du concept de statut, la mission s'accorde à reconnaître que la démocratie a un prix qu'il faut acquitter si l'on veut élargir l'éventail du recrutement des élus au-delà des catégories dominantes actuelles : les retraités et les fonctionnaires.

L'accroissement des responsabilités demande un temps chaque année de plus en plus long. L'accès aux fonctions électives ne peut s'effectuer sereinement que si les titulaires des mandats sont assurés d'être défrayés des dépenses qu'ils exposent mais aussi s'ils sont indemnisés du manque à gagner qui en résulte inévitablement.

L'écueil suivant lequel les élus risquent de devenir des "professionnels" de la politique -surtout s'ils embrassent de bonne heure la "carrière des honneurs"- devrait pouvoir être surmonté en accordant des facilités pour le reclassement, comme cela existe en fait pour les fonctionnaires, ou encore, en accordant des pensions de retraite décentes.

Les fonctions électives exigent des élus, on le sait, des connaissances et une formation en constante mutation et qu'ils n'ont

pas nécessairement acquises avant d'obtenir un mandat. L'institution de mécanismes de formation professionnelle, comme la formule du crédit-formation, aura, tout comme le régime indemnitaire, un coût qu'il faudra bien supporter.

Dans le même esprit, la revalorisation de l'actuel régime de retraite qui ne satisfait personne en raison de la modicité des pensions servies devra être envisagée sérieusement et sereinement.

On analysera plus loin les solutions qui peuvent être esquissées pour organiser ces réformes. La mission est consciente de la difficulté de trouver un moyen terme entre des solutions maximalistes, qui ne recueilleraient pas l'adhésion de l'opinion, et des propositions dérisoires qui ne résoudraient rien. Les exigences de la démocratie passent donc par des mesures dosées et réalistes.

S'il n'est jamais populaire d'accroître les charges publiques, surtout pour rétribuer les élus, il conviendra de rappeler qu'il ne s'agit ni plus ni moins que de mettre en pratique, de donner corps à un article ancien d'un texte dont on vient, il y a peu de temps, de célébrer le bicentenaire, à savoir l'article VI de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, qui dispose que : "Tous les citoyens étant égaux à ses yeux, (ils) sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité et sans autres distinctions que celles de leurs vertus et de leurs talents".

c) Les propositions de la mission

Il n'était pas inutile de rappeler l'esprit qui anime les membres de la mission avant d'exposer ses propositions. Deux idées force sous-tendent sa réflexion : la souplesse et l'équité. La souplesse comme moyen d'assurer une plus exacte adéquation des solutions aux besoins réels des élus. L'équité pour que le financement soit également pris en charge par tous les partenaires concernés, en tenant compte des services effectivement rendus et des facultés contributives de chacun.

- L'indemnisation des élus locaux

Le versement d'indemnités aux élus des collectivités locales s'impose comme une nécessité démocratique et comme la nécessaire compensation des pertes qu'engendre inévitablement l'exercice prolongé d'un mandat électif.

La variété des situations emporte bien sûr des solutions diversifiées selon l'importance du mandat en cause, le contenu des fonctions exercées, la nature de la collectivité concernée et les capacités contributives de celle-ci.

Il n'est pas douteux que le financement du régime indemnitaire est au coeur de tout le dispositif.

L'idée d'un financement issu d'une seule source semble quelque peu dépassée à mesure qu'on approfondit la question. Est-il par exemple normal qu'une petite commune supporte l'intégralité du poids des indemnités alors qu'il s'avère que le maire exerce un grand nombre de tâches en qualité d'agent de l'Etat et pour son seul compte ? L'équité comme le bon sens commandent que l'Etat apporte un concours financier proportionné aux services attendus et rendus. Un même raisonnement pourrait être étendu aux organismes bénéficiaires de l'intervention des élus locaux : les chambres consulaires, les organismes de sécurité sociale, les autres collectivités.

Le régime indemnitaire applicable aux élus locaux pourrait prendre, comme c'est le cas aujourd'hui pour les seuls maires, une référence sur un indice de la fonction publique et établir des fourchettes tenant compte de critères plus élargis qu'actuellement. Ainsi, ne privilégier que le critère tiré de la population conduit inévitablement à créer des injustices, très ressenties par les élus municipaux surtout. Est-on d'ailleurs bien assuré qu'un maire d'une commune de moins de 500 habitants est moins chargé de responsabilités que son homologue d'un bourg de 2.500 ou a fortiori de celui d'une ville de 10.000 habitants ? Chaque collectivité a ses particularités, et chaque élu son style. Il convient donc de laisser aux assemblées élues le soin de définir le montant de l'indemnisation dans un cadre législatif déterminé mais souple et large prenant en compte d'autres éléments, comme par exemple le potentiel fiscal, la superficie du territoire communal, le nombre d'employés communaux, etc... bref, tout ce qui peut contribuer à définir et à cerner le contenu réel de la fonction.

Sans doute faudra-t-il trouver des mécanismes pour définir l'intervention financière des tiers et éviter que les conseils élus ne soient les ordonnateurs des dépenses d'autrui.

Il reste que le principe de la liberté de fixer le régime indemnitaire dans un dispositif législatif peu contraignant devrait pouvoir présider à l'élaboration de ce volet du statut des élus locaux.

On pourrait même envisager de laisser aux assemblées délibérantes le soin de majorer de 20 à 30 % les indemnités fixées par le barème.

De même, il conviendrait de prévoir un minimum légal substantiel pour tous les maires des petites communes dont le dévouement et les charges de travail sont insuffisamment pris en considération.

- Le régime des retraites

La loi du 23 décembre 1972 a prévu l'affiliation obligatoire des maires et des adjoints ainsi que de certaines catégories d'élus locaux (des communes fusionnées, des communautés urbaines) au régime géré par l'IRCANTEC (Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités locales). Depuis le 1er janvier 1973, les cotisations sont prélevées obligatoirement sur les indemnités de fonction, quel que soit l'âge de l'élu. La retraite est servie dans tous les cas après la cessation du mandat. A taux plein à partir de 65 ans ou à partir de 60 ans si le bénéficiaire justifie d'au moins 150 trimestres auprès des régimes de base.

La retraite à un taux minoré peut être servie à partir de 55 ans. Elle est égale au nombre de points acquis à la fin du mandat, multiplié par la valeur du point de retraite au moment du paiement (en 1990 : 2,058 F).

Des consultations effectuées par la mission, il ressort que ce régime est inadapté et que les élus sont unanimes pour en réclamer la réforme.

Les membres de la mission se font ainsi l'écho de demandes réitérées et très appuyées : l'institution d'un régime plus favorable paraît devoir s'imposer au plus vite. Sans doute faudra-t-il réviser le mode de calcul, en accordant par exemple des bonifications de points sur des critères touchant à la situation personnelle de l'élu et à la ou les collectivités dont il a été le représentant.

Le financement de ce régime devra lui aussi être modifié. Comme pour le régime indemnitaire, il devra faire l'objet d'une pluralité de sources tenant compte de la nature des services rendus par les élus locaux à d'autres organismes, à d'autres collectivités et, bien sûr, à l'Etat.

Comme pour l'indemnité, une pension minimale légale et décente devrait pouvoir être servie à tous les maires, par exemple, après 12 années de mandat.

Une caisse de péréquation, administrée par une majorité d'élus, pourrait assurer le service des pensions de retraite en fonction d'une certaine solidarité entre collectivités, communes, départements et régions plus ou moins bien dotés. Cela serait l'occasion de revoir le

statut de l'IRCANTEC et des caisses complémentaires qui se sont constituées ici ou là.

- Les garanties d'exercice professionnel

L'exercice des mandats locaux exige aujourd'hui, comme on l'a vu, une disponibilité beaucoup plus grande qu'auparavant.

La compensation du temps consacré à ces fonctions par des indemnités appropriées n'est pas la seule condition pour un exercice harmonieux et sans risque. Il faut mettre en place des facilités pour la cessation d'emploi lorsque les élus acquièrent un mandat qui les occupe à temps plein, et un droit à réintégration, lorsque le mandat prend fin.

Pour les fonctions électives qui n'occupent qu'à temps partiel, l'institution de crédits d'heures devrait permettre à l' élu de s'acquitter correctement des charges de son mandat.

La mission est bien consciente des limites qu'une pareille organisation rencontre.

En effet, s'il est nécessaire de prévoir des modalités particulières en faveur des élus ; encore faut-il veiller à ne pas les multiplier et surtout à les rendre trop contraignantes. Un élu, à force de protections, pourrait rencontrer des difficultés vis-à-vis de ses employeurs, lesquels, à égalité de choix, porteraient leur préférence sur des personnes libres de tout engagement. Le paradoxe d'un statut trop rigide serait de se retourner contre ceux qu'il s'assigne pour but de protéger.

Il semble donc opportun d'organiser avec les partenaires économiques une large concertation pour parvenir à un accord cadre sur le statut social des élus locaux.

Cette consultation pourrait être engagée antérieurement au processus législatif qui conduira au vote d'un statut de l' élu.

Le droit à congé-formation est préconisé par l'ensemble des élus locaux. La conscience qu'un élu ne peut valablement exercer son mandat que s'il dispose des connaissances ad hoc est de plus en plus répandue.

Cependant, là encore, la mise en oeuvre peut s'avérer difficile si l'on procède par voie générale. L'idée d'un crédit d'heures uniforme, par mandat, et par élu, est heureuse dans son principe -par exemple 6 à 12 jours par élu et par mandat-. Le financement devrait

pouvoir être assuré par des fonds de formation alimentés par les cotisations des collectivités territoriales de l'Etat et des autres institutions.

La faculté pourrait être donnée aux assemblées élus ou aux élus eux-mêmes de disposer des crédits d'heure de façon souple en organisant, par exemple, des bourses d'échange à l'échelon d'un département ou d'un arrondissement. Les associations départementales de maires et d'élus pourraient occuper une place importante dans les mécanismes à créer, à la mesure de leurs acquis et de leur savoir-faire.

La formation continue des élus pourrait être effectuée auprès d'organismes agréés, comme c'est aujourd'hui le cas pour la formation professionnelle.

2. La fonction publique territoriale : vers un statut adapté aux réalités locales

La mission a manifesté son attachement au maintien d'un statut de la fonction publique territoriale ; mais cette construction statutaire doit concilier les droits, garanties et devoirs des personnels avec l'autonomie et la souplesse indispensables au fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Dans cet esprit, les propositions formulées par la mission poursuivent deux **objectifs principaux** :

- **desserrer le carcan du statut de la fonction publique territoriale**, afin d'assouplir les modalités de gestion des personnels territoriaux et de diminuer les coûts induits par les structures de gestion et de formation ;
- **rendre la fonction publique territoriale plus attractive** pour que les collectivités locales puissent continuer à bénéficier du concours d'un personnel de qualité.

a) *Desserrer le carcan statutaire*

La poursuite de cet objectif passe par :

- le démantèlement progressif des seuils démographiques ;
- la réforme du mécanisme de prise en charge des fonctionnaires privés d'emploi ;
- l'aménagement des modalités de la formation initiale d'application ;
- l'allègement des tâches dévolues au C.N.F.P.T.

• **Le démantèlement progressif des seuils démographiques**

La première proposition de la mission porte sur le **démantèlement progressif, en vue de leur disparition, des seuils démographiques** qui constituent, à l'évidence, une atteinte injustifiée à la liberté de recrutement des exécutifs territoriaux, une entrave à une gestion rationnelle des collectivités locales et un obstacle à un déroulement harmonieux des carrières des fonctionnaires territoriaux de la catégorie A.

Compte tenu de l'ampleur des contraintes inhérentes à l'existence de ces seuils démographiques, certains lecteurs pourraient s'étonner que la mission ne demande pas, dès maintenant, leur suppression pure et simple.

D'autres observateurs pourraient, en revanche, nous rétorquer que, introduits par certains des décrets portant statuts particuliers des cadres d'emploi des fonctionnaires territoriaux, les seuils démographiques n'ont pas été "censurés" par le Conseil d'Etat.

En effet, le Conseil d'Etat, saisi de deux recours pour excès de pouvoir formés contre des décrets portant statuts particuliers de certains cadres d'emplois de la filière administrative (1), a jugé, par deux arrêts rendus le 27 octobre 1989 (2), qu'en éditant par la voie réglementaire des seuils démographiques, le Gouvernement n'avait

1. Il s'agissait des décrets du 30 décembre 1987 portant statuts particuliers des cadres d'emplois des administrateurs territoriaux, des attachés territoriaux, de certains emplois administratifs de direction, des secrétaires de mairie, des rédacteurs territoriaux, des commis territoriaux, des agents administratifs et des agents de bureau territoriaux.

2. Conseil d'Etat, Assemblée, 27 octobre 1989 : fédération C.G.T. des services publics, M. Cottrel.

ni excédé les limites de l'habitation qu'il tenait de l'article 6 de la loi du 26 janvier 1984 ⁽¹⁾, ni commis d'erreur manifeste d'appréciation.

Certes ces deux arrêts ne sauraient influencer sur la décision de la mission : les seuils démographiques ne sont pas immuables, intangibles et intouchables : un décret suffirait à les abaisser, voire à les supprimer, et une loi, modifiant celle du 13 juillet 1987, pourrait en écarter explicitement le principe.

Cependant, dans un souci de "pédagogie de la liberté", la mission d'information a opté pour **une voie moyenne**, celle du démantèlement progressif des seuils démographiques en vue de leur disparition.

A titre d'exemple, le seuil démographique au-delà duquel une commune serait autorisée à créer des emplois susceptibles d'être occupés par des administrateurs territoriaux pourrait, dans un premier temps, être ramené de 80.000 à 40.000 habitants.

Au cours de cette première étape, il conviendrait également de permettre la création :

- d'au moins un grade d'administrateur territorial dans les communes de plus de 20.000 habitants pour exercer les fonctions de secrétaire général,
- d'un grade d'administrateur territorial pour les offices publics d'habitations à loyer modéré de plus de 3.000 logements (et non plus 10.000 habitants) ;
- d'un grade de directeur territorial de classe exceptionnelle dans les communes de plus de 20.000 habitants (et non plus 150.000 habitants) ;
- d'un grade de directeur territorial de classe normale dans les communes de plus de 10.000 habitants (au lieu de 40.000 habitants actuellement) ;
- d'un grade d'attaché principal dans les communes de plus de 5.000 habitants (et non plus de 10.000 habitants).

Ces propositions, qui rejoignent les suggestions formulées par l'association des administrateurs territoriaux, permettraient, d'une part, aux collectivités locales en expansion de se doter du personnel d'encadrement dont elles ont besoin et, d'autre part, aux

1. L'article 6 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée par la loi du 13 juillet 1987 dispose que "les statuts particuliers sont établis par décret en Conseil d'Etat".

fonctionnaires de bénéficier d'un déroulement de carrière plus continu.

- **La réforme du mécanisme de prise en charge des fonctionnaires privés d'emploi** (1)

S'agissant du mécanisme de prise en charge par les centres de gestion (C.N.F.P.T. et centres départementaux de gestion) des fonctionnaires territoriaux privés d'emploi (cadres A déchargés de leurs fonctions, fonctionnaires victimes d'une suppression d'emploi, fonctionnaires ne retrouvant pas d'emploi à l'issue d'un détachement), les propositions de la mission tiennent compte de deux principes :

- d'une part, celui de la **garantie de l'emploi** des fonctionnaires territoriaux, considérée comme un droit acquis et comme l'une des conditions du caractère attractif de la fonction publique territoriale ;
- et, d'autre part, le **principe d'égalité** entre les fonctionnaires territoriaux qui interdit d'introduire des discriminations au regard de la garantie de l'emploi selon que ces agents dépendent de collectivités affiliées ou non aux centres de gestion.

Ce cadre étant posé, les mesures proposées par la mission poursuivent deux objectifs principaux :

- en premier lieu **dissuader** les collectivités et établissements de procéder à des suppressions d'emplois "intempestives", en les "responsabilisant" ;
- en second lieu **inciter** les agents pris en charge par les centres de gestion à accepter les emplois susceptibles de leur être offerts, tout en encourageant les collectivités à recruter ces agents.

. Responsabiliser et dissuader

Trois mesures procèdent de cet objectif :

- la **première** a pour objet de tenir en échec le "détournement de procédure" qui pourrait consister, pour se "débarrasser" d'un agent mais en se dispensant de la mise en oeuvre de

1. En ce domaine, les propositions de la mission sont largement partagées par l'association nationale des présidents de centres départementaux de gestion que préside M. Patrice Vieljeux, maire de Bougival.

la procédure disciplinaire, à supprimer l'emploi occupé par cet agent, puis à le recréer une fois le fonctionnaire pris en charge par le centre de gestion. Pour éviter de telles tentations, la mission propose d'instituer une **priorité d'embauche** au profit du dernier titulaire de l'emploi supprimé, lorsque cet emploi est recréé dans un délai inférieur à 12 ou 18 mois ;

- la **deuxième mesure** consiste dans l'extension aux fonctionnaires territoriaux frappés par une suppression d'emploi, de la **faculté**, actuellement offerte aux seuls agents déchargés de leurs fonctions (cadres A qui occupaient des emplois fonctionnels), d'**opter** entre leur prise en charge par les centres de gestion ou la perception d'une "**indemnité de départ**", versée par la collectivité employeur ;

- la **troisième mesure** tend à **augmenter** sensiblement le montant de la **contribution** versée aux centres de gestion par la collectivité qui employait l'agent pris en charge, antérieurement à la suppression d'emploi.

Pour les **collectivités et établissements affiliés**, cette contribution pourrait être égale au montant constitué par le traitement brut versé au fonctionnaire augmenté des cotisations sociales, pendant les **deux premières années** de la prise en charge (au lieu de la seule première année actuellement), aux **trois-quarts** de ce montant pendant la troisième année et à la **moitié** de ce montant, au-delà de la troisième année (au lieu du quart actuellement).

Quant à la contribution versée par les **collectivités et établissements non affiliés**, elle serait égale, pour les **deux premières années** de la prise en charge, à **deux fois** (au lieu d'une fois et demie actuellement) le montant constitué par le traitement brut et les cotisations sociales, à ce **montant** pendant les **deux années** suivantes (comme maintenant) et aux **trois quarts** (au lieu de la moitié) de ce montant pendant la cinquième année.

. Inciter

En l'occurrence, il s'agit d'inciter, **d'une part**, les collectivités à offrir des emplois aux fonctionnaires pris en charge par les centres de gestion et, **d'autre part**, les agents concernés à accepter les postes susceptibles de leur être offerts. Ce double objectif se traduit par **deux mesures** :

- la **première mesure** consiste à prévoir qu'en cas de recrutement d'un agent pris en charge par un centre de gestion, la collectivité employeur sera dispensée, pendant deux ou trois ans, du

versement des cotisations sociales afférentes au traitement de l'intéressé. Durant ce délai, les cotisations sociales seraient acquittées, soit par la collectivité qui a pris la décision de supprimer l'emploi, soit par le centre de gestion ;

- la seconde mesure a pour objet de limiter à cinq ans le délai de prise en charge par les centres de gestion des fonctionnaires victimes d'une suppression d'emploi. En définitive, cette prise en charge cesserait après trois refus d'offres fermes d'emplois, si ces refus intervenaient avant l'expiration du délai de cinq ans et, en tout état de cause, à l'expiration de ce délai de cinq ans, même si le fonctionnaire n'a pas épuisé ses droits au refus. Comme sous l'empire de la législation actuelle, le fonctionnaire, qui serait alors licencié, percevrait une indemnité de licenciement, versée par le centre de gestion et remboursée par la collectivité qui employait l'agent antérieurement.

. L'aménagement des modalités de la formation initiale d'application

En l'occurrence, la mission a considéré qu'il convenait d'éviter un écueil, celui qui consisterait à dispenser la formation initiale d'application aux candidats reçus aux concours et inscrits sur les listes d'aptitude, dans l'attente d'un recrutement. En effet, une telle solution se traduirait inéluctablement par une augmentation du taux de la cotisation versée au C.N.F.T. par les collectivités locales.

En outre, un tel système pourrait être créateur "d'espoirs déçus", mais coûteux, si les candidats à qui étaient dispensés cette formation initiale d'application n'étaient pas, en définitive, recrutés par une collectivité territoriale.

Dans ces conditions, la mission a jugé préférable de proposer le maintien de la "chronologie" actuelle de la formation initiale d'application qui est dispensée au fonctionnaire territorial pendant son stage, c'est-à-dire après son recrutement et avant sa titularisation. Cependant, la mission propose de réduire sensiblement la durée de la formation initiale d'application dispensée pendant le stage. C'est ainsi que pour un administrateur territorial, la durée de la formation initiale serait ramenée de 18 à 2 mois.

En revanche, le fonctionnaire territorial disposerait, après sa titularisation, d'un crédit de formation initiale d'application qu'il utiliserait, par unité de valeur d'une durée maximale de 15 jours, sur une période de 2 à 3 ans. Pour les administrateurs et les attachés territoriaux, cette seconde période de formation initiale d'application

pourrait être de 10 semaines. Par ailleurs, l'obligation de suivre la formation initiale d'application serait sanctionnée, puisque l'accès au grade supérieur pourrait être subordonné notamment à l'accomplissement effectif de cette formation, qui ne serait plus initiale, mais demeurerait d'application, c'est-à-dire d'adaptation à l'emploi occupé par le fonctionnaire territorial.

Toutefois, cette formation serait facultative pour les fonctionnaires issus de la promotion interne qui accèdent à un nouveau cadre d'emplois, deux ou trois ans seulement avant leur départ à la retraite.

Enfin, la mission approuve l'obligation faite aux fonctionnaires territoriaux ayant bénéficié de la formation initiale d'application de servir les collectivités locales pendant une durée ⁽¹⁾ qui pourrait être de 4 ou 5 ans.

- **L'allègement des missions dévolues au C.N.F.P.T.**

En l'occurrence, les propositions de la mission prolongent l'action entreprise par la loi du 28 novembre 1990. En effet, l'article 4 de cette loi, qui résulte de l'adoption d'un amendement sénatorial, a procédé à une déconcentration, au niveau des délégations du C.N.F.P.T., de l'organisation des concours et examens professionnels des cadres territoriaux A et B. En la matière, le rôle du C.N.F.P.T. se borne désormais, à une mission de coordination générale et de contrôle des concours des fonctionnaires de catégorie A et de certains fonctionnaires de catégorie B qui recouvre la détermination du nombre de postes ouverts chaque année en fonction des demandes des collectivités locales et de leurs établissements publics, le contrôle de la nature des épreuves afin d'en garantir le niveau et l'établissement, au plan national, de la liste des candidats admis.

La mission estime nécessaire de parachever ce processus en cantonnant l'action du C.N.F.P.T. aux administrateurs et ingénieurs territoriaux, qui constituent les seuls cadres d'emplois pour lesquels une gestion à l'échelon national conserve sa pertinence.

Pour ces fonctionnaires territoriaux, le C.N.F.P.T. conserverait la maîtrise des actions de formation. Par ailleurs, il continuerait de gérer, mais en améliorant son fonctionnement, la bourse de l'emploi concernant ces fonctionnaires. En outre, le C.N.F.P.T. continuerait d'assurer la prise en charge de ceux de ces fonctionnaires qui pourraient être momentanément privés d'emploi.

1. Cette obligation découle, dans son principe, de l'article 18 de la loi du 28 novembre 1990.

Ce "recentrage" de l'action du C.N.F.P.T. sur les cadres d'emplois les plus élevés dans la hiérarchie de la fonction publique territoriale entraînerait une diminution du taux de la cotisation versée au centre par les collectivités locales.

Enfin, la majorité de la mission préconise un abandon de la composition paritaire du conseil d'administration du C.N.F.P.T. A cet égard, la mission propose un retour à la situation antérieure à l'intervention de la loi du 13 janvier 1989. Cette situation se caractérisait par la coexistence d'un conseil d'administration exclusivement composé de représentants des élus locaux et d'un conseil d'orientation paritaire (élus locaux, représentants des syndicats) obligatoirement consulté en matière de formation.

Enfin, la mission préconise la création, pour les fonctionnaires de catégorie A autres que les administrateurs et les ingénieurs territoriaux et ceux de catégorie B, C et D, de structures décentralisées, au niveau interdépartemental ou régional, et unifiées : en effet, ces structures seraient chargées, à la fois, de la gestion (organisation des concours et examens professionnels, prise en charge des fonctionnaires privés d'emploi, etc...) et de la formation de ces personnels. Ces nouveaux organes, qui seraient la reproduction au niveau local du C.N.F.P.T. "revu et corrigé", pourraient être constitués par regroupement à l'échelon interdépartemental ou régional, des actuels centres de gestion. Dotés du statut d'établissement public local, ces centres interdépartementaux ou régionaux de la fonction publique territoriale seraient gérés par des conseils d'administration exclusivement composés d'élus locaux, qui seraient assistés, pour la détermination des actions de formation, par des conseils consultatifs à composition paritaire.

Les centres locaux pourraient conclure des conventions avec le C.N.F.P.T. afin d'assurer une certaine harmonisation des actions de formation.

b) Rendre la fonction publique territoriale plus attractive

Trois séries de propositions procèdent de cet objectif :

- . **supprimer les quotas d'avancement de grade** afin de rendre plus linéaire la carrière des fonctionnaires territoriaux ;
- . **améliorer le régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux.**

A cet égard, la loi du 28 novembre 1990 a permis d'effectuer un pas décisif (mais contesté par le Gouvernement) puisque son article 13 donne aux assemblées délibérantes des collectivités locales la possibilité d'accorder à leurs agents des indemnités dont le montant est calculé par référence aux dispositions les plus favorables appliquées dans les services extérieurs de l'Etat.

La mission, qui considère que la généralisation des primes à un taux maximum constitue un écueil à éviter, suggère que la loi détermine, en pourcentage du traitement de base, un plancher et un plafond des indemnités.

Cette fourchette de taux pourrait être comprise entre 30 et 40 % du traitement de base. A l'intérieur de cette fourchette de pourcentages, les collectivités locales fixeraient, pour chaque agent, le taux de ses primes en fonction de sa technicité, de ses responsabilités et de sa conscience professionnelle. Ce taux pourrait varier d'une année sur l'autre.

Pour les personnels d'exécution, le taux des primes pourrait être négocié avec les organisations syndicales représentatives de ces personnels.

. favoriser la mobilité entre la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale.

A cet égard, la mission estime que la constitution d'une fonction publique territoriale plus attractive devrait favoriser la mobilité entre la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale, notamment par la voie de l'intégration.

Il lui semble, en outre, indispensable que l'Etat ne fasse pas obstacle au détachement de ses fonctionnaires sur des emplois territoriaux.

*

* *

Mais pour permettre une relance du processus de décentralisation, la mobilisation des ressources humaines doit s'accompagner d'une levée des entraves financières et fiscales.

B. LA LEVEE DES ENTRAVES FINANCIERES ET FISCALES

Pour la mission, la levée des entraves financières et fiscales passe par une réforme des impôts locaux, une péréquation de la richesse fiscale, un assouplissement de "la loi de liaison des taux" et une plus grande liberté dans la gestion de la trésorerie des collectivités locales.

1. Les impôts locaux : une réforme mais progressive et prudente.

Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, la mission n'a pas jugé nécessaire de proposer une réforme généralisée de la fiscalité directe locale. Il lui a semblé préférable de prôner, avant tout, la mise en oeuvre effective de la révision des valeurs locatives cadastrales.

Certes, cette proposition peut être estimée insuffisante par certains ; la réalisation de la révision devrait, toutefois, impliquer des bouleversements considérables dans la répartition de la charge fiscale ; par ailleurs, elle constitue une étape décisive en matière d'équité fiscale et d'efficacité économique.

Les propositions de la mission portent, en outre, sur l'assiette des impôts locaux, sur la dévolution aux collectivités territoriales d'impôts nouveaux et sur la répartition de la taxe professionnelle.

a) L'assiette des impôts locaux

A cet égard, la mission suggère :

- que la création d'une taxe sur les activités agricoles et d'une taxe sur la propriété agricole, aux lieu et place de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, soit effectivement envisagée ;

- **qu'une modification de l'assiette de la taxe professionnelle, avec une diminution de fraction des salaires et du prix de revient des équipements prise en compte et, corrélativement, l'introduction d'une partie du bénéfice du redevable, fasse l'objet d'un texte de loi, dont l'entrée en vigueur serait étalée dans le temps.**

b) L'affectation d'impôts nouveaux aux collectivités territoriales

Les nouveaux transferts de compétences proposés par la mission devront être compensés financièrement. A cet effet, la mission souhaite que le schéma classique, retenu pour l'application des transferts de compétences en 1983-1986 (transfert de ressources fiscales, à raison d'au moins la moitié de la compensation et ajustement, collectivité par collectivité, par le biais d'une dotation de l'Etat) soit à nouveau utilisé.

Les impôts transférés pourraient être :

- **les droits de consommation sur les alcools (produit total : 8,3 milliards de francs en 1991),**
- **les droits de consommation sur les tabacs (produit total : 23,8 millions de francs en 1991).**

Il conviendrait toutefois que l'incidence de l'harmonisation européenne sur le produit de ces droits soit préalablement étudiée.

Par ailleurs, de nouveaux impôts pourraient être créés au profit des collectivités territoriales, en cas d'allègement de certains impôts locaux actuels.

A cet égard, la mission rappelle :

- **qu'elle souhaite la suppression des parts départementale et régionale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ;**
- **qu'elle émet le voeu que la perte de ressources ainsi créée soit compensée par une fiscalité départementale et régionale sur l'énergie (le cas échéant, partiellement substituée à l'actuelle taxe intérieure sur les produits pétroliers) ou, le cas**

échément, par une fiscalité liée à la défense de l'environnement ;

- **qu'elle demande donc la mise à l'étude des possibilités en ces domaines.**

c) La répartition de la taxe professionnelle

La mission rappelle, tout d'abord, qu'elle n'est pas favorable à une spécialisation généralisée des impôts directs locaux. Elle souhaite donc que chacune des catégories de collectivités conserve un lien fiscal avec chacune des catégories de contribuables, sous réserve de la suppression des parts départementale et régionale de la taxe foncière sur les propriétés non bâtie, pour des motifs qui ont déjà été indiqués.

Elle émet, en revanche, le voeu que des dispositions permettant un partage de la taxe professionnelle entre les communes faisant partie d'une même zone économique soient instaurées.

A cet effet, deux solutions doivent être envisagées :

- **la dévolution d'une fraction du produit de la taxe professionnelle à un groupement de communes à fiscalité propre, lorsque celui-ci existe ;**
- **l'instauration d'un mécanisme de péréquation intercommunale des bases de taxe professionnelle afférentes aux entreprises nouvellement installées ; ce mécanisme pourrait être inspiré du dispositif prévu par la loi du 5 janvier 1991 (loi d'actualisation des dispositions relatives à l'exercice des professions commerciales) pour les bases afférentes aux magasins de grande surface.**

2. La péréquation de la richesse fiscale

La mission a souhaité, en ce domaine, n'esquisser que quelques orientations générales, afin de ne pas anticiper sur les débats auxquels le projet de loi réformant la dotation globale de fonctionnement devrait donner lieu. Ces orientations portent à la fois sur la réforme des mécanismes de péréquation de la taxe

professionnelle et sur celle du dispositif qui préside à la répartition des dotations de l'Etat.

a) La péréquation de la taxe professionnelle

Outre l'intercommunalisation d'une fraction de cet impôt, la mission souhaite :

- qu'une péréquation inter-régionale et interdépartementale du produit de cet impôt soit mise en oeuvre,
- que cette péréquation porte sur les augmentations de base uniquement,
- que ces augmentations de base soient écrêtées au profit de fonds de péréquation,
- que la quotité de l'écrêtement soit modulée en fonction de la richesse fiscale de la collectivité concernée.

S'agissant de la péréquation intercommunale, la mission préconise un renforcement des fonds départementaux de péréquation.

Ce renforcement passerait, tout d'abord, par l'adoption de dispositions empêchant le dévoiement des mécanismes actuels de péréquation ; la péréquation des bases afférentes aux établissements exceptionnels est, en effet, de plus en plus fréquemment contournée par la création de "faux" groupements à fiscalité propre. Il convient de mettre un terme à cette situation (1).

Par ailleurs, la mission propose que les fonds départementaux de péréquation soient à l'avenir abondés par l'écrêtement des bases communales nouvelles, la quotité de l'écrêtement étant, là encore, fonction du potentiel fiscal de la commune. Cette quotité devrait être fixée de manière à ne pas pénaliser à l'excès les communes qui, par une gestion de qualité, réussissent à attirer des entreprises sur leur territoire.

(1) La mission soutient, à cet égard, l'amendement proposé par MM. Monory et Bourdin lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 1990.

b) La péréquation des dotations de l'Etat

A cet égard, la mission recommande :

- qu'une répartition de la DGF plus favorable au milieu rural soit envisagée, par un double moyen :

. un resserrement du coefficient multiplicateur du nombre d'habitants pour la répartition de la dotation de base, qui de 1 à 2,5 pourrait, par exemple, passer de 1,5 à 2,5,

. l'introduction, à côté du critère du potentiel fiscal par habitant, d'un critère de potentiel fiscal par kilomètre carré (potentiel fiscal superficiaire) ;

- que le critère de l'effort fiscal, qui privilégie les communes dans lesquelles la pression fiscale s'accroît, soit progressivement éliminé des critères de répartition des dotations de l'Etat ;

- que de nouveaux critères objectifs du volume des charges soient envisagés, pour compléter les trois critères actuels de la dotation de compensation de la DGF (nombre de logements sociaux, longueur de la voirie, nombre d'élèves de l'enseignement élémentaire pré-élémentaire).

La mission estime que des simulations, tenant compte de ces propositions, devraient être effectuées.

Elle souhaite toutefois qu'aucune réforme d'envergure de la répartition de la DGF ne soit proposée avant que les conséquences effectives de la révision des valeurs locatives cadastrales sur le potentiel fiscal des différentes collectivités locales aient pu être mesurées.

3. Le vote des taux des impôts directs locaux

La mission considère que les restrictions progressivement apportées aux libertés locales en ce domaine doivent être sinon éliminées, du moins atténuées.

Certes, un "verrouillage" du taux de la taxe professionnelle doit être conservé afin d'éviter toute dérive de l'imposition des entreprises.

Néanmoins, il conviendrait :

- qu'un "déverrouillage" généralisé soit mis en oeuvre pour les baisses de taux ; autrement dit, la mission souhaite qu'il soit désormais possible de diminuer le taux des "impôts ménages" sans réduire corrélativement le taux de taxe professionnelle ;
- qu'une faculté de majoration du taux de taxe professionnelle, sans augmentation corrélative des autres taux, soit ouverte aux collectivités pour lesquelles ce taux est inférieur à la moyenne nationale ou départementale et pour lesquelles le taux des "impôts ménages" est plus élevé que cette moyenne.

4. La gestion de trésorerie des collectivités territoriales

Dans ce domaine, la mission partage les conclusions du rapport d'information présenté au nom de la Commission des Finances du Sénat par M. Paul Lorient.

Elle souhaite donc que le coût global des prestations fournies aux collectivités locales par l'Etat dans le domaine financier soit, tout d'abord, abaissé par un effort de productivité des services de ce dernier.

Elle souhaite qu'ensuite soit explorée la possibilité d'un assouplissement de la règle d'obligation de dépôt gratuit des fonds disponibles des collectivités territoriales, notamment au profit des petites communes.

CHAPITRE III

LA REDEFINITION DES REGLES DU JEU

Cette redéfinition des règles du jeu, qui constitue le prélude à une relance du processus de décentralisation, concerne, d'une part, les collectivités locales entre elles et, d'autre part, l'Etat et les collectivités locales.

A. ENTRE LES COLLECTIVITES LOCALES ELLES-MEMES

La redéfinition des règles du jeu entre les collectivités entre elles passe par une coopération intercommunale, réelle et librement consentie, pour mettre en oeuvre un projet commun (1) et par un développement de la coopération inter-régionale pour atteindre, par voie contractuelle, l'optimum dimensionnel requis par l'avènement du grand marché européen (2).

1. La coopération intercommunale

L'émiettement des structures communales françaises est trop connu pour qu'il soit développé ici. Bornons-nous à rappeler quelques données chiffrées qui témoignent de cette situation de façon significative : avec 36.763 communes (1) la France compte, à elle seule, plus de communes que ses onze partenaires de la C.E.E. réunis. Par ailleurs, plus de 80 % des communes françaises ont moins de 2.000 habitants. Seules 300 communes comptent plus de 10 000 habitants ; mais elles regroupent à elles seules, plus de 60 % de la

1. Au 1er janvier 1990, la France comptait 36 763 communes dont 36.551 en métropole et 212 dans les départements et territoires d'Outre-Mer.

population et réalisent les deux-tiers des dépenses de l'ensemble des communes.

L'idée que des solidarités pouvaient s'instituer entre les communes pour surmonter les inconvénients d'une très forte dispersion s'est progressivement imposée tout au long du XIXème siècle. C'est la loi du 22 mars 1890 qui a ouvert la voie avec la création des syndicats de communes alors essentiellement chargés de la gestion des services publics intercommunaux. Puis, par décret du 20 mai 1955, furent créés les syndicats mixtes, enfin avec l'ordonnance 59-29 du 5 janvier 1959, les syndicats à vocation multiple, les S.I.V.O.M. Au même moment, les districts urbains furent institués pour organiser la coopération inter-villes petites et moyennes, tandis que pour les grandes métropoles on créait les communautés urbaines.

Curieusement les nombreux textes intervenus lors de la décentralisation n'ont pas abordé les questions de coopération intercommunale, à l'exception notable -mais modeste- de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation.

De toutes les formules qui ont été adoptées, il n'est pas douteux que le syndicat de communes à vocation unique est celle qui s'est imposée le plus : 13 000 syndicats -exactement 12 907. Les S.I.V.O.M., moins nombreux, sont au nombre de 2 287. Par ailleurs, on dénombre 165 districts, 975 syndicats mixtes, 9 communautés urbaines et 9 syndicats d'agglomération nouvelle. Le développement des structures de coopération a surtout été sensible entre 1972 et 1980 avec une progression de + 33 %, maintenue à un rythme moins soutenu entre 1981 et 1988 : + 12 %.

Les syndicats de communes ont eu pour origine la recherche d'un équilibre entre le respect de l'autonomie et les nécessités d'une action concertée pour répondre à des besoins impossibles à satisfaire autrement. Parmi les compétences les plus fréquemment exercées, on observe au premier rang la voirie, suivie par les ordures ménagères (collecte + traitement), l'énergie, l'assainissement, la réalisation et la gestion d'équipements publics, les activités scolaires ou périscolaires, l'eau et le tourisme.

Les districts se différencient des syndicats dans la mesure où ils gèrent, outre les compétences inscrites dans l'acte institutif, un certain nombre de services : logement, centre de secours contre l'incendie, etc...

En outre, la formule prévoit la possibilité de percevoir des impôts.

Tel est également le cas pour les communautés urbaines. Ces dernières, créées à partir de 1966 ont été conçues comme des instruments de maîtrise du développement urbain et de coordination de l'équipement et de la gestion d'agglomérations urbaines. Et de fait, après vingt ans d'existence, les communautés urbaines se sont imposées comme des outils structurants dans l'organisation de certains services publics et comme des passages obligés pour mettre en oeuvre une certaine péréquation des charges sur l'ensemble d'une population d'une agglomération urbaine.

Les syndicats mixtes associent des communes à d'autres personnes morales de droit public pour réaliser des projets d'intérêt commun.

Leurs statuts, leurs fonctions et leurs tailles sont très divers. Beaucoup cependant ont des règles analogues à celles des syndicats de communes.

Les syndicats d'agglomérations nouvelles ont une vocation plus particulièrement orientée vers l'investissement : ils assurent la programmation et la réalisation des équipements intercommunaux les plus importants.

Ce bref rappel n'a d'autre ambition que de souligner combien la coopération intercommunale n'est pas vraiment une pratique nouvelle.

On voudra bien se reporter aux tableaux ci-après pour analyser les différentes structures de coopération intercommunale actuelles sous les aspects administratifs et financiers.

**ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPERATION
INTERCOMMUNALE (1)**

I - CRÉATION

	Syndicat	District	Communauté urbaine
Conditions de fond	Pas de conditions particulières.	Pas de conditions particulières	La communauté urbaine doit impérativement être constituée dans une agglomération de plus de 50 000 habitants dont les communes se situent dans un même département.
Conditions de majorité	<p align="center">Accord d'une majorité qualifiée de communes</p> <p align="center">Les conditions de majorité sont les mêmes pour les trois établissements :</p> <ul style="list-style-type: none"> - accord des 2/3 des conseils municipaux représentant 1/2 de la population ou la 1/2 des conseils municipaux représentant les 2/3 de la population, - de plus, l'accord des communes dont la population est supérieure au 1/4 de la population concernée est nécessaire. 		
Décision constitutive	<p>Arrêté préfectoral en cas d'unanimité des conseils municipaux concernés,</p> <p>Arrêté préfectoral après avis conforme du ou des conseils généraux en cas d'accord d'une majorité qualifiée de communes.</p>	<p>- Arrêté préfectoral,</p> <p>- A la suite d'un avis conforme du conseil général.</p>	<p>- Décret simple en cas d'unanimité des communes, à la suite d'un avis du conseil général,</p> <p>- ou décret en Conseil d'Etat, en cas d'accord d'une majorité qualifiée à la suite d'un avis du conseil général.</p> <p>Le Gouvernement peut passer outre à l'avis non conforme du Conseil général.</p>

II - COMPÉTENCES

Syndicat	District	Communauté urbaine
<p>Le syndicat peut avoir un objet multiple ou unique ; l'activité du syndicat peut porter sur tout service d'intérêt intercommunal.</p> <p>En outre, depuis la création des "syndicats à la carte", chaque commune membre peut choisir les compétences auxquelles elle adhère.</p> <p>La décision institutive doit donc prévoir notamment la liste des compétences que le syndicat peut exercer, en distinguant selon les cas :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les compétences obligatoirement exercées aux lieu et place de toutes les communes ; - les compétences à caractère optionnel que chaque commune transfère ou reprend au syndicat par simple délibération. 	<p>Certaines compétences sont déléguées de plein droit au district.</p> <p>Il s'agit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - des services de logement ; - des centres de secours contre l'incendie ; - des services assurés par les syndicats de communes associant les mêmes communes que le district. <p>Il n'existe pas de district "à la carte". L'exercice des compétences transférées est entièrement dévolu au district.</p>	<p>Les communes doivent obligatoirement déléguer certaines de leurs attributions à la communauté urbaine :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaboration des documents d'urbanisme ; - Construction, aménagement et entretien des locaux scolaires ; - Services de secours et de lutte contre l'incendie ; - Transports urbains de voyageurs ; - Lycées et collèges ; - Eau, assainissement, ordures ménagères ; - Abattoirs, abattoirs-marchés, marchés d'intérêt national. <p>Les compétences suivantes sont transférées automatiquement, sauf si une majorité qualifiée de communes s'y oppose :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Création et équipement de zones d'urbanisme et de secteurs d'aménagement ; - Création et extension des cimetières ; - Voirie et signalisation ; - Parcs de stationnement. <p>Les autres compétences déléguées doivent faire l'objet d'une décision à la majorité qualifiée.</p>

III - FONCTIONNEMENT

Syndicat	District	Communauté urbaine
<p>Le syndicat est administré par un comité composé en principe de deux délégués élus par commune. Toute fois, la décision institutive peut prévoir une répartition des sièges en fonction de la population.</p> <p>Le comité élit le bureau composé du président, d'un ou plusieurs vice-présidents et éventuellement d'autres membres.</p> <p>Le bureau peut recevoir délégation du comité, à l'exclusion de certaines compétences.</p> <p>Le Président prépare et exécute les délibérations du comité.</p>	<p>Le district est administré par un conseil composé de délégués des communes.</p> <p>Le conseil élit le bureau composé d'un président et de vice-présidents.</p> <p>Le Président assure l'exécution des décisions du conseil.</p> <p>Le Président ou le bureau peuvent être chargés du règlement de certaines affaires et recevoir, à cet effet, délégation du conseil.</p> <p>Lors de chaque réunion obligatoire, le président et le bureau rendent compte au conseil de leurs travaux.</p>	<p>La communauté est administrée par un conseil de communauté comprenant 50 à 140 membres.</p> <p>La répartition des sièges entre les communes s'effectue soit par accord amiable, soit à la représentation proportionnelle.</p> <p>La désignation des délégués est effectuée à la proportionnelle au sein de chaque conseil municipal.</p> <p>Le conseil de communauté élit le bureau composé d'un président et de 4 à 12 vice-présidents.</p> <p>Le président assure l'exécution des décisions du conseil, représente la communauté dans les actes de la vie civile et dispose de pouvoirs propres.</p>

IV - RECETTES FINANCIERES

Syndicat	District	Communauté urbaine
<p>1° - Contributions communales ou fiscales</p> <p>Un syndicat ne dispose pas de ressources fiscales propres. Chaque année, les communes membres versent une contribution fixée par le comité en fonction de la clé de répartition prévue par les statuts.</p> <p>L'adoption d'un pacte financier permet de fiscaliser le versement de la contribution : la participation globale des communes membres est ventilée entre les communes en fonction de la clé de répartition figurant dans le pacte financier.</p> <p>Les contribuables de chaque commune acquittent la cotisation prévue au profit du syndicat figurant sur l'avis d'imposition. Le montant des impôts correspondants est versé au syndicat sans transiter par les budgets des communes membres.</p> <p>2° - Dotations</p> <p>● <i>Dotation globale de fonctionnement</i></p> <p>Pas de D.G.F. : le syndicat n'a pas de fiscalité propre.</p> <p>Toutefois, le syndicat peut bénéficier de la dotation supplémentaire pour les groupements de communes touristiques ou thermales.</p>	<p>Deux régimes financiers distincts s'appliquent au district :</p> <p>Le régime de droit commun : chaque année, le conseil du district fixe le montant et décide de la répartition de la contribution entre les communes membres.</p> <p>Le régime de fiscalité propre : le district perçoit directement une fraction du produit des impôts directs locaux. Le conseil du district fixe le taux d'imposition. La base d'imposition est constituée par la somme des bases nettes des communes membres du district. L'adoption du régime de fiscalité propre est de la compétence du conseil statuant à la majorité des deux tiers.</p> <p>Pas de D.G.F. pour les districts sans fiscalité propre</p> <p>Les districts à fiscalité propre perçoivent la D.G.F. (dotation de base et dotation de péréquation).</p>	<p>La communauté urbaine est un groupement à fiscalité propre : le conseil de communauté fixe le taux des quatre impôts.</p> <p>La communauté urbaine perçoit la D.G.F. (dotation de base et dotation de péréquation).</p>

IV - RECETTES FINANCIERES (Suite)

Syndicat	District	Communauté urbaine
<p>● <i>Dotation globale d'équipement</i></p> <p>- Les syndicats de communes de plus de 2 000 habitants sont éligibles à la première part de la D.G.E. des communes : s'y ajoute une majoration spécifique de 8 % de la fraction principale.</p> <p>- Les syndicats de communes de moins de 2 000 habitants (ou de moins de 10 000 habitants sur option) sont éligibles à la seconde part et bénéficient donc de subventions opération par opération.</p> <p>Les subventions non globalisées sont majorables pendant 5 ans à compter de la date de création du district.</p> <p>- La majoration est de 20 % pour les SIVOM dont les recettes proviennent de contributions des communes membres et font appel exclusivement à la capacité financière de celles-ci.</p> <p>- Pour les autres SIVOM, la majoration est laissée à l'appréciation du préfet : le taux de majoration est fixé entre 5 et 15 %.</p> <p>3° - Autres recettes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Emprunts contractés - Revenus des biens meubles ou immeubles appartenant à l'établissement - Redevances pour service rendu acquittées par les usagers - Recette reçue du Fonds de Compensation de la T.V.A. - Dons et legs divers - Dotation supplémentaire pour les groupements de communes touristiques et thermales. 	<p>- Les districts de plus de 2 000 habitants sont éligibles à la première part de la D.G.E. : s'y ajoute une majoration spécifique de 12 % de la fraction principale.</p> <p>- Les districts de moins de 2 000 habitants sont éligibles à la seconde part de la D.G.E. et bénéficient de subventions opération par opération.</p> <p>Les subventions non globalisées sont majorables dans les mêmes conditions que pour les syndicats</p> <p>Idem (cf. syndicat)</p>	<p>Les communautés urbaines sont éligibles à la première part de la D.G.E. : s'y ajoute une majoration spécifique de 20 % de la fraction principale.</p> <p>Les communautés peuvent bénéficier par ailleurs de subventions spécifiques : celles-ci ne sont pas majorables actuellement.</p> <p>Idem (cf. syndicat)</p>

(1) Sources : Division des Collectivités locales du Sénat.

Depuis longtemps, et singulièrement depuis les deux dernières décennies, les élus locaux ont adopté les formules les plus propres à répondre aux besoins des collectivités qu'ils ont en charge, et cela de façon spontanée.

Cette situation conduit la mission à s'interroger sur l'opportunité d'aller plus avant dans le développement de la coopération entre les collectivités territoriales.

Dans un domaine aussi sensible, il faut se défier de tout ce qui pourrait de près ou de loin emprunter la voie de la contrainte.

La loi du 16 juillet 1971 dite "loi Marcellin", du nom de son initiateur, qui s'était assigné pour but de fusionner 10 000 communes en 3 600 groupements, n'a connu qu'un succès très mitigé puisqu'on a dénombré qu'un peu plus de 89 fusions pour 2 200 communes. Encore faut-il préciser que la plupart des fusions ne concernent que deux voire trois communes et de taille souvent modeste.

La vertu d'un échec permet de pouvoir tirer des enseignements. A cet égard il importe de retenir que l'éparpillement des communes ne peut être réformé de façon autoritaire. La coopération n'est pas concevable autrement qu'en une structure de dialogue et de concertation des élus **autour d'un projet contractuel**. La possibilité d'obtenir des subventions majorées ne saurait être considérée, à elle seule, comme une motivation suffisante. S'abstraire de ces données, c'est condamner toute réforme à l'échec. Le respect de l'autonomie communale et des particularismes locaux doivent être au coeur des préoccupations du législateur.

Le projet de loi relatif à l'administration territoriale de la République répond-il à cette exigence ? Il apporte de sensibles améliorations par rapport à sa version initiale, mais il comporte toujours des atteintes à l'autonomie locale, puisqu' :

- il prévoit la mise en place de structures de coopération -communautés de villes ou communautés de communes- qui ne reposent pas toutes sur une adhésion volontaire et totale de l'ensemble des collectivités concernées ;

- il donne aux préfets le moyen d'imposer une formule de regroupement des communes, sans le consentement exprès de celles-ci ;

- il définit certaines des missions des établissements de coopération en opérant à leur profit des transferts de compétences au détriment des conseils municipaux.

Ce projet de loi risque donc de rencontrer les mêmes difficultés que ceux qui l'ont précédé et qui étaient de même nature.

Encore faut-il être conscient que la préservation de l'autonomie communale passe par une intensification de la coopération intercommunale librement consentie. Tout ce qui à cet égard se révèle stimulant doit être encouragé. Il y va d'un meilleur aménagement du territoire et d'un développement plus ordonné de l'urbanisme et des zones d'activités économiques et touristiques.

Concilier la libre administration des communes avec l'indispensable intensification de la coopération intercommunale, tel est l'objectif que notre pays doit s'assigner dans la période à venir. Tel doit être l'esprit dans lequel doivent agir les élus en exprimant la libre adhésion autour de projets et de missions définis par eux-mêmes.

2. La coopération inter-régionale

Le projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République propose la création d'ententes entre régions sur demandes concordantes de celles-ci.

Ces ententes ne concernent que deux ou trois régions limitrophes, une région ne pouvant appartenir qu'à une seule entente.

Un conseil d'administration présidé par un élu choisi parmi les représentants de chaque région membre assurera la mise en oeuvre des délibérations que l'entente aura librement adoptées sur les thèmes de son choix.

Les ententes, ainsi constituées, pourront se substituer aux régions pour conclure des contrats de Plan Etat-Région.

Selon les intentions des initiateurs du projet, ces ententes pourront évoluer vers l'intégration progressive des régions ainsi regroupées. Leur rapport d'évaluation sera établi au bout de deux ans pour dresser le bilan de cette formule de coopération inter-régionale.

A la différence de ce qui est envisagé pour les communes, ce volet du projet de loi laisse aux régions le soin de coopérer entre elles après avoir librement décidé des voies et des moyens à mettre en oeuvre.

Il eût été opportun d'organiser, par ailleurs, un domaine où les régions ont manifesté maintes fois leur désir d'agir : la

coopération transfrontalière. Depuis quelques années, les régions ont tissé des liens avec des entités régionales de pays limitrophes appartenant -le plus souvent- à la communauté européenne selon des formules librement négociées et définies. Cette coopération est particulièrement souhaitée dans les domaines économiques où des relations se sont nouées spontanément et dont le développement est entravé par l'existence des frontières. A cet égard, le projet de loi, qui se borne à légaliser la pratique actuelle, n'apporte pas l'ouverture attendue par les responsables régionaux .

B. ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES

La redéfinition des règles du jeu entre l'Etat et les collectivités locales passe par la mise en oeuvre d'une véritable politique de déconcentration (1), un maintien des modalités actuelles d'exercice du contrôle de légalité des actes des collectivités locales (2) et une plus grande transparence des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales (3).

1. L'imperatif de déconcentration

La déconcentration est, à l'évidence, le corollaire indispensable d'une véritable décentralisation.

Comme l'estime le rapport de la commission "Vie quotidienne et cadres de vie", la déconcentration du pouvoir étatique "est nécessaire à un double titre, parce que l'existence d'un pouvoir local étatique fort et doté d'une grande autonomie de décision permet d'assurer un dialogue rapide et fructueux avec les collectivités locales et parce qu'une gestion moderne de l'Etat suppose des circuits courts de décision proches du citoyen, des adaptations aux spécificités locales et régionale, des initiatives permettant rapidité et souplesse de gestion" (1).

1. Voir le rapport de la commission "Vie quotidienne et cadres de vie" présidée par M. Jean-Michel Bloch-Laine, commissariat général du Plan, Xe Plan 1989-1992, p. 47.

La décentralisation aurait dû s'accompagner d'un large mouvement de déconcentration. Or force est de constater que tel n'a pas été le cas. En effet, le bilan des mesures de déconcentration intervenues depuis 1982 apparaît comme "très mitigé". Ce constat a conduit la mission à préconiser la mise en oeuvre d'une **politique vigoureuse** de déconcentration de l'action de l'Etat.

a) Un bilan très mitigé

En insistant sur le bilan "très mitigé", pour ne pas dire "quasi inexistant", de la déconcentration, la mission a conscience de ne pas formuler un jugement original. Tous les élus locaux partagent cette opinion et le Gouvernement les rejoint comme en témoigne l'exposé des motifs du projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République. Il est, en effet, loisible d'y lire que **"l'Etat n'a pas tiré les conséquences de la décentralisation : il est resté trop concentré dans son fonctionnement, trop éloigné dans ses structures, trop fragmenté dans ses actions sur le territoire."** Comment ne pas approuver ce constat ?

Sur 500 propositions de mesures de déconcentration faites par la mission relative à l'organisation des administrations centrales (M.O.D.A.C.), seulement une soixantaine ont été mises en place. De plus, il semble que les rares mesures adoptées ont davantage consisté en de simples ajustements techniques de répartition de compétences entre le centre et la périphérie plutôt qu'en une réelle extension de l'autonomie de décision et du champ de compétences des services extérieurs de l'Etat. Les actes demeurent timides car l'inertie et les pesanteurs administratives empêchent la mise en oeuvre d'une véritable politique de déconcentration.

Comment ne pas s'étonner que dans des domaines aussi dépendants des contingences et des spécificités locales que les autorisations de transport international, les procédures d'inscription à la protection des sites ou la date d'ouverture de la chasse, les décisions relèvent encore de l'échelon national !

En définitive, le décret du 13 novembre 1970, qui déconcentrait les crédits d'investissement des administrations civiles de l'Etat, en les classant en catégorie I (nationale), II (régionale), III (départementale) et IV (communale), représente la dernière mesure réelle prise dans le cadre de la déconcentration.

Pourtant les résultats de ce décret, abrogé par les décrets du 10 mai 1982 (1) sont restés modestes puisque lors du premier séminaire sur le renouveau du service public de septembre 1989, le Premier Ministre a fixé comme objectif aux différents ministères de déconcentrer, d'ici cinq ans, au moins 30 % de leurs crédits d'équipement. A cet égard, la mission se félicite que cet objectif soit "en passe d'être atteint" dès 1991.

Par ailleurs, la déconcentration aurait dû conduire, comme le prévoyaient les décrets du 10 mai 1982, à un regroupement des actions des services extérieurs de l'Etat sous l'autorité du préfet, "dépositaire de l'autorité de l'Etat", "représentant direct du Premier Ministre et de chacun des ministres", investi d'un pouvoir de direction des services extérieurs et "unique ordonnateur secondaire" de ces services.

Or force est de constater, avec la M.O.D.A.C., que l'autorité du préfet sur les services extérieurs est davantage respectée dans la forme (acheminement du courrier sous couvert du préfet, délégation de signature...) que dans la réalité. Les réticences des administrations à reconnaître le rôle interministériel du préfet trouvent leur origine, d'une part, dans la "balkanisation" des services extérieurs et, d'autre part, dans le souci des administrations centrales de préserver leur pouvoir.

Une telle situation est préjudiciable tant à l'unité d'action de l'Etat qu'à la cohérence locale des politiques menées. Dans ces conditions, la relance d'une vigoureuse politique de déconcentration apparaît comme une urgente nécessité et une ardente obligation.

b) Pour une vigoureuse politique de déconcentration

On peut lire dans l'exposé des motifs du projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République que "l'efficacité de l'Etat au service des citoyens comme dans ses relations partenariales avec les collectivités territoriales décentralisées passe par une **déconcentration vigoureuse** de son fonctionnement et une adaptation de l'organisation de ses services territoriaux, d'une part à l'exigence d'une cohésion renforcée, gage d'une plus grande cohérence de l'action publique, d'autre part aux perspectives ouvertes par l'acte unique européen."

1.1. l'abrogation opérée par ces décrets a toutefois laissé subsister l'instruction du 23 décembre 1970.

Comment ne pas souscrire à de telles intentions ? Mais ces intentions ne doivent pas rester des vœux pieux. Or force est de déplorer la "modestie", -pour ne pas dire plus-, des dispositions du projet de loi consacrées à la déconcentration.

En effet, s'agissant de la répartition des missions entre les administrations centrales et les services extérieurs de l'Etat, le projet de loi (article 2) se borne à énoncer le principe selon lequel "sont confiées aux administrations centrales les seules missions qui, **par nature** ou en vertu de la loi, présentent un caractère national et dont l'exécution ne peut être déléguée à un échelon territorial. Les autres missions sont confiées aux services extérieurs."⁽¹⁾

Une fois ce principe vague et général posé, le projet de loi renvoie à un décret en Conseil d'Etat portant **charte de la déconcentration**, le soin de préciser les modalités des transferts d'attributions des administrations centrales aux services extérieurs de l'Etat.

Tout se passe comme si la déconcentration constituait une "affaire interne au Gouvernement", à l'écart de laquelle le Parlement devait être soigneusement tenu.

Tout au plus le Parlement sera informé **a posteriori** puisque le projet de loi prévoit que le Gouvernement adressera au Parlement, avant le **2 avril 1995** (dans **quatre ans** !) un rapport sur la répartition des attributions entre administrations centrales et services extérieurs de l'Etat ⁽²⁾.

Ce dessaisissement du Parlement n'est pas admissible car il appartient aux représentants de la Nation de donner **une impulsion définitive à la déconcentration afin de rendre ce processus irréversible.**

A cette volonté, le Gouvernement objecte que la déconcentration, simple modalité d'organisation des services de l'Etat, relève du domaine du pouvoir réglementaire et non pas de la compétence du législateur.

Cette objection ne résiste pas à l'examen et cela pour deux raisons principales :

- **en premier lieu**, parce qu'il est impossible d'admettre que la loi ne définisse pas les principes de l'organisation de l'Etat, cadre dans lequel s'exerce la libre administration des collectivités

1. Lors de la première lecture du projet de loi, l'Assemblée nationale a substitué les termes : "services déconcentrés", aux mots : "services extérieurs"

2. L'Assemblée nationale a ramené à dix-huit mois le délai de présentation de ce rapport.

locales qui, elle, est une liberté garantie par la Constitution (article 72). A cet égard, il est évident qu'il existe un lien entre l'organisation territoriale de l'Etat et la liberté dont disposent les collectivités pour s'administrer : plus la déconcentration de l'Etat est réelle et plus la marge d'autonomie des collectivités territoriales est grande ;

- **en second lieu**, parce que la Constitution n'interdit pas, -comme l'a d'ailleurs reconnu le Conseil constitutionnel dans sa décision DC 82-143 du 30 juillet 1982-, au législateur d'intervenir dans le domaine réglementaire.

Le Parlement devrait donc être compétent pour fixer les principes de l'organisation territoriale de l'Etat.

A cet égard, la démarche la plus novatrice et la plus favorable à la déconcentration -et, par voie de conséquence, à la décentralisation- devrait consister dans une consécration plus explicite du **principe de subsidiarité**.

Il s'agirait, pour reprendre les termes utilisés par le Premier ministre "de faire de la déconcentration le principe de droit commun des interventions de l'Etat, l'inverse étant une exception à justifier". Autrement dit, **la loi devrait affirmer la compétence de droit commun des services extérieurs de l'Etat et cantonner les administrations centrales dans une compétence d'attribution dont le contenu serait précisé et énoncé**.

Ces compétences d'attribution des administrations civiles de l'Etat à l'échelon national, que la loi devrait énumérer, pourraient être :

- de préparer les décisions du Gouvernement et d'en évaluer les effets ;
- d'élaborer les projets de loi et de règlement ;
- de définir l'organisation générale de l'ensemble des services, d'établir leurs besoins et de prévoir leurs ressources, lors de l'élaboration des projets de loi de finances ,
- d'orienter, de coordonner et d'harmoniser l'action des services extérieurs de l'Etat ;
- de préparer les négociations internationales, notamment dans le cadre de la C.E.E.

Cette nouvelle répartition des tâches entre le centre et la périphérie suppose une accentuation de l'effort de concentration des

crédits d'investissement, au-delà de l'objectif de 30 %, une simplification des procédures budgétaires et comptables et une déconcentration des procédures réglementaires.

Cette déconcentration des procédures réglementaires, qui doit tenir compte de la répartition des compétences entre l'Etat et les différents niveaux de collectivités territoriales, a pour objet de rapprocher la prise de décision du niveau de l'instruction et de favoriser la constitution de "pôles de compétences homogènes".

A cet égard, votre rapporteur approuve les orientations arrêtées lors du troisième séminaire gouvernemental sur le renouveau du service public du 11 avril 1991, tout en souhaitant qu'elles soient mises en oeuvre rapidement.

Par ailleurs, il convient de procéder à une déconcentration de la gestion des personnels affectés dans les services territoriaux de l'Etat.

Mais il importe surtout, au-delà de cette meilleure division du travail entre les administrations centrales et les services extérieurs, dont les relations pourraient emprunter la voie contractuelle dans le cadre de contrats d'objectifs, de **renforcer la cohésion des services territoriaux de l'Etat autour des préfets.**

En effet, pour les collectivités territoriales, la déconcentration doit se traduire par la consécration d'un **interlocuteur unique** (le préfet) capable d'engager l'Etat -et tout l'Etat- et disposant de crédits déconcentrés. Il s'agit de mettre un terme à la dispersion de l'action des services extérieurs de l'Etat ainsi qu'à la "remontée" des dossiers vers Paris.

Cette affirmation de la vocation interministérielle et du rôle de direction du préfet passe notamment par un **renforcement des pouvoirs de la conférence administrative régionale** présidée par le préfet de région, par l'institution auprès des préfets de départements d'un **collège des chefs de services** et par la **création de services communs aux services extérieurs** (formation, informatique, audit et évaluation, expertise juridique...).

Enfin, pour renforcer la vocation interministérielle des préfets, trop souvent perçus comme les préposés du ministre de l'Intérieur, votre rapporteur préconise leur **rattachement auprès des services du Premier ministre**, même si la gestion du corps préfectoral pourrait continuer, à titre transitoire, à être assurée par le ministre de l'Intérieur.

En définitive, l'Etat doit devenir, pour les collectivités locales, un interlocuteur et un partenaire accessible, inventif et

rapide. La déconcentration participe de cette volonté de juguler "l'inflation bureaucratique" et d'alléger les pesanteurs administratives.

2. Le contrôle des actes des collectivités locales : pour un maintien de la réglementation actuelle

Lors du débat parlementaire sur le projet de loi qui allait devenir la loi du 2 mars 1982, de nombreuses réserves furent émises sur les nouvelles modalités du contrôle des actes des collectivités locales et sur les risques d'une "tutelle des juges". Aujourd'hui, avec le recul qu'offre l'expérience de neuf années, les modalités du contrôle des actes des collectivités locales semblent mieux admises par les autorités locales. Tel est l'enseignement retiré des réponses faites au questionnaire adressé par la mission à l'ensemble des exécutifs départementaux et régionaux. Dans ces conditions, il ne paraît pas opportun de prendre prétexte de certaines affaires, où les mécanismes de contrôle n'ont pas pleinement joué, pour accentuer la rigueur du contrôle.

a) Le contrôle des actes administratifs

Le contrôle de légalité des actes administratifs des collectivités locales, institué par la loi du 2 mars 1982, repose sur trois principes :

- les actes des collectivités locales sont exécutoires de plein droit, dès qu'ils ont été publiés (actes réglementaires) ou notifiés (actes individuels) et, pour certains d'entre eux, transmis au représentant de l'Etat ;

- le contrôle s'exerce a posteriori et ne porte que sur la légalité des actes ;

- le contrôle fait intervenir le représentant de l'Etat et, le cas échéant, le juge administratif. Le préfet peut déférer tous les actes des collectivités locales que ceux-ci soient soumis ou non à l'obligation de transmission. Si le déféré préfectoral est enserré dans le délai de droit commun de 2 mois, la loi du 2 mars a prévu, en revanche, plusieurs règles particulières de procédure :

. le sursis à exécution de l'acte, demandé par le représentant de l'Etat est accordé de plein droit par le juge administratif dès lors qu'un des moyens d'illégalité invoqué est sérieux ;

. une procédure de sursis à exécution exceptionnelle est instituée pour les actes de nature à porter atteinte à une liberté publique ou individuelle ;

. le représentant de l'Etat est tenu d'informer, sans délais l'autorité locale concernée, en cas de saisine du juge administratif.

Telles sont brièvement résumées les règles du contrôle de légalité des actes administratifs des collectivités locales. Selon les réponses au questionnaire adressée par la mission aux présidents de conseils généraux et aux présidents de conseils régionaux, ces règles semblent maintenant admises, même si des critiques, souvent fondées, continuent d'être formulées à l'encontre des modalités pratiques de mise en œuvre de ce dispositif.

La reconnaissance par la jurisprudence du Conseil d'Etat, d'un dialogue entre le préfet et les autorités locales et d'une pratique extracontentieuse de concertation et d'échanges sur la légalité des actes, expliquent, dans une large mesure, le jugement globalement positif porté par les élus locaux sur le contrôle de légalité.

En effet, par un arrêt du 18 avril 1986, Commissaire de la République du département d'Ille-et-Vilaine, le Conseil d'Etat a considéré que les observations adressées, à l'intérieur du délai de recours contentieux, par le préfet à un élu local, sur la légalité d'un de ses actes, équivalent à un recours gracieux qui prolonge le délai de recours contentieux ouvert au préfet.

En application de cette jurisprudence, les observations formulées par le préfet avant l'expiration du délai de deux mois, suspendent le délai de recours contentieux qui est réouvert pour deux mois, à compter de la réponse de la collectivité locale ou, en cas de silence, à l'expiration d'un délai de quatre mois.

Ce mécanisme a été étendu aux transmissions d'actes jugées incomplètes par le préfet (C.E. 13 janvier 1988, Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et de leurs établissements).

Mais une seule voie précontentieuse est ouverte au préfet : soit réclamer, dans les deux mois, la transmission intégrale des documents annexes nécessaires à l'appréciation de la portée et de la

légalité de l'acte, soit dans le même délai utiliser la voie du recours gracieux, les deux procédures n'étant pas cumulatives.

L'application de ces jurisprudences a permis de réduire le nombre de saisine du juge administratif et d'éviter des frais inutiles. C'est ainsi que les **4.950.802 actes** transmis aux préfets, en 1989, ont donné lieu à **132.056 observations** et au dépôt de **1.618 recours** par les préfets devant les tribunaux administratifs. Le taux de saisine des tribunaux administratifs n'atteint que **0,32 pour mille** de l'ensemble des actes transmis. Toutefois, certaines critiques fondées continuent d'être formulées à l'encontre des modalités du contrôle de légalité ; elles tiennent :

- à l'**inflation du nombre d'actes transmis** (3.884.411 en 1986 ; 4.050.878 en 1987 ; 4.618.177 en 1988 et 4.950.802 en 1989) et à l'accroissement du nombre de pièces annexes à fournir ;

- au **caractère tatillon** (1) du contrôle dans des matières telles que le recrutement et la gestion des personnels territoriaux, la passation des marchés publics, etc... ;

- à l'**inégalité sévère**, dans le temps et dans l'espace, du contrôle de légalité, selon les préfets, les moments et les matières. Certains exécutifs territoriaux contestent même l'assimilation des observations formulées par le préfet à un recours gracieux, opérée par la jurisprudence du Conseil d'Etat. Ils estiment, en effet, que cette jurisprudence a entraîné une "déviation" de l'esprit de la loi du 2 mars 1982, en renforçant le rôle du préfet et en diminuant, de manière corrélative, celui du juge administratif.

Mais tous les exécutifs territoriaux interrogés se retrouvent pour estimer qu'il **n'y a pas lieu de renforcer les modalités d'exercice du contrôle de légalité**. C'est ainsi qu'ils contestent toute extension du champ du sursis à exécution demandé par le préfet. Ils estiment, en effet, qu'à terme, une telle extension pourrait vider de sa substance le principe du caractère immédiatement exécutoire des actes des collectivités locales.

En revanche, les élus locaux ne semblent pas hostiles à l'institution d'un délai en matière de sursis à exécution afin d'obliger le juge administratif à se prononcer, par exemple, dans un délai d'un mois, sur la demande de sursis à exécution.

1. Dans sa réponse à la partie du questionnaire consacrée au contrôle de légalité, un président de conseil général a employé les termes de "vigilance obsessionnelle du service de contrôle de légalité de la préfecture".

b) Le contrôle des actes budgétaires, des comptes et de la gestion.

La loi du 2 mars 1982 a substitué à la tutelle financière, un contrôle a posteriori des actes budgétaires des collectivités locales, exercé par le préfet et par la chambre régionale des comptes. Les budgets des collectivités locales sont exécutoires de plein droit, dès leur publication et après transmission au représentant de l'Etat. La chambre régionale des comptes, dont le bras séculier est le préfet, intervient dans quatre cas : le budget primitif n'a pas été voté avant la date limite du 31 mars (ou du 15 avril, l'année de renouvellement des assemblées délibérantes) ; le budget a été voté mais en déséquilibre ; l'inscription d'une dépense obligatoire a été omise ; l'arrêté des comptes fait apparaître un déficit dans l'exécution du budget.

Ce régime de contrôle budgétaire ne soulève pas de difficultés particulières : il semble bien assimilé, tant par les élus que les fonctionnaires territoriaux, comme en témoigne la forte diminution du nombre des saisines des chambres régionales des comptes, pour cause de budgets non votés dans les délais (1097 en 1983 ; 93 en 1989) ou de budgets votés en déséquilibre (248 en 1984 ; 135 en 1989).

Le contrôle des comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics semble également se dérouler dans des conditions satisfaisantes.

A cet égard, il convient de noter que le retour à l'apurement administratif pour les comptes des communes dont la population n'excède pas 2.000 habitants et dont le montant des recettes ordinaires est inférieur à 2 millions de francs, a eu pour objet d'alléger sensiblement la tâche des chambres régionales des comptes et de recentrer leur contrôle sur les comptes des grandes villes.

Quant aux exécutifs départementaux et régionaux, ils semblent apprécier le rôle de conseil que jouent, de plus en plus, les chambres régionales des comptes.

Enfin, le contrôle de la gestion des collectivités territoriales, auquel se livre les chambres régionales des comptes, n'appelle pas de commentaires particuliers de la part des élus locaux. Le caractère contradictoire de la procédure et le secret des investigations semblent offrir des garanties suffisantes, avec pour contrepartie, la publicité devant l'assemblée délibérante des observations définitives formulées par la chambre régionale des comptes.

En définitive, votre rapporteur considère que les moyens de contrôle des actes des collectivités locales sont efficaces et qu'il ne convient pas de prendre prétexte des cas de Nice et d'Angoulême pour jeter l'opprobre sur tous les élus locaux et renforcer les moyens du contrôle. Rappelons que dans l'affaire d'Angoulême, les mécanismes de contrôle n'ont pas été totalement mis en oeuvre.

En revanche, la mission considère comme indispensable de mieux préciser la notion de **comptable de fait** qui fait peser sur nombre d'élus locaux de bonne foi, la menace d'une inéligibilité.

Enfin, la mission propose que soit entreprise, dans les meilleurs délais, **une réforme du plan comptable** des collectivités locales, afin d'aboutir à une clarification et à une plus grande transparence de ces comptes notamment par l'introduction de la notion de **comptes consolidés**, intégrant les comptes des sociétés d'économie mixte locales et des associations.

La mission souhaite, à cet égard, formuler deux séries de propositions.

3. Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales

a) Propositions relatives à la compensation financière des transferts de compétences

Ainsi qu'il a déjà été dit, la mission estime qu'une relance du processus de décentralisation permettrait de limiter, à l'avenir, les transferts de charges "rampants"; cette relance, en effet, se traduirait par l'affectation directe et effective aux collectivités territoriales des compétences que l'Etat ne parvient plus à assumer correctement, ce qui, *ipso facto*, favoriserait la décrue des transferts "rampants".

Certes, il paraît difficile de parvenir à la suppression totale des participations, par voie de concours, des collectivités territoriales au financement des compétences exercées par l'Etat. La mission souhaite toutefois que ces participations confèrent, à l'avenir, **un droit de contrôle** aux collectivités contributrices. Il est, en effet, anormal que l'Etat puisse rester le seul maître des décisions dont il n'assume plus la responsabilité financière principale. Un mécanisme d'association des collectivités dont la participation excède un certain seuil, en pourcentage, du coût total d'une opération doit être mis en

place. La mission suggère donc qu'une disposition législative soit adoptée à cet effet.

S'agissant des transferts non compensés résultant de la création d'obligations légales, la mission souhaite, tout d'abord, une "auto-limitation" du législateur, afin d'éviter toute confusion supplémentaire dans l'allocation des compétences.

Elle souhaite, également, que le coût, pour les collectivités territoriales, de ce type de transferts puisse être évalué par la commission consultative d'évaluation des charges, dont le champ de compétences devrait être modifié à cet effet.

b) L'indexation des dotations de l'Etat

La mission, à ce propos, émettra principalement un vœu : celui de voir l'actuelle indexation de la dotation globale de fonctionnement (et, donc, de la dotation spéciale instituteurs et de la dotation générale de décentralisation) être remplacée par une indexation plus juste, qui garantisse aux collectivités locales le bénéfice de l'intégralité des fruits de la croissance économique.

Le dispositif proposé par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1990 (indexation de la DGF sur le PIB en valeur) semble, à cet égard, le plus adéquat.

La mission souhaite également qu'il soit mis fin à diverses anomalies dans les mécanismes d'attribution du fonds de compensation pour la T.V.A. Les dépenses effectuées sur des bâtiments mis à disposition de l'Etat, notamment, devraient à l'avenir être réintégrées dans l'assiette des droits à compensation.

CONCLUSION

Processus désormais irréversible, la décentralisation est une oeuvre de longue haleine car l'héritage multiséculaire de la centralisation imprègne encore, trop souvent, les mentalités.

En libérant les initiatives et les énergies locales, la décentralisation devrait permettre à l'Etat de se recentrer sur ses missions essentielles : l'Etat moderne est un État modeste (1).

Antidote du centralisme unificateur, la décentralisation ne doit pas conduire à l'édiction de statuts uniformes pour toutes les collectivités locales : elle doit, au contraire, prendre en considération les spécificités et notamment celles de nos collectivités d'outre-mer.

A cet égard, votre rapporteur regrette de n'avoir pas pu consacrer des développements à la décentralisation outre-mer ; mais la lecture très enrichissante des réponses au questionnaire, émanant des départements et régions d'outre-mer, lui a fait prendre conscience de l'ampleur de la tâche qui nécessite, sans doute, la création d'une mission d'information spécifique.

Facteur d'efficacité de l'action publique, par le rapprochement qu'elle opère entre les décideurs élus et les usagers, la décentralisation crée de nouveaux espaces de liberté pour les citoyens. Ce renforcement de la démocratie locale est essentiel ; mais votre rapporteur n'a pas souhaité aborder ce thème pour ne pas anticiper sur les débats auxquels donneront lieu les dispositions consacrées à la participation des habitants à la vie locale, qui sont incluses dans le projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la

1. Pour reprendre le titre d'un ouvrage de M. Michel Crozier.

République. Il se bornera donc à faire observer que la légitime préoccupation d'un développement de la participation des habitants ne doit pas se traduire par une déstabilisation des exécutifs territoriaux.

Enfin, la décentralisation ne constitue pas une démarche figée, mais un processus évolutif et perfectible; un observatoire de la décentralisation s'avère donc nécessaire.

A cet égard, votre rapporteur se fait l'écho de la proposition de notre collègue Paul Graziani qui suggère la création, sur le modèle de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, d'un office parlementaire de la décentralisation, commun aux deux assemblées. Selon l'auteur de cette proposition, cet office serait "un lieu permanent d'information, d'expertise, d'audition et de débat sur l'ensemble des problèmes du local".

Au terme de cet examen, votre rapporteur voudrait exprimer sa conviction qu'un approfondissement de la démocratie, une plus grande efficacité économique et une solidarité sociale accrue seront au rendez-vous de la décentralisation. Car tel est l'enjeu de la décentralisation.

DISCUSSION ET ADOPTION DU RAPPORT

Réunie le 27 mars 1991, sous la présidence de **M. Charles Pasqua**, président, la mission a examiné le projet de rapport présenté par son rapporteur, **M. Daniel Hoeffel**.

Le Président **Charles Pasqua** a souligné, dans un propos liminaire, l'importance du travail accompli par la mission.

Plus de vingt auditions de personnalités, l'envoi du questionnaire puis le dépouillement des réponses, ont permis l'élaboration d'un projet de rapport inspiré par le souci de formuler des propositions cohérentes et concrètes à un moment où la décentralisation est à la croisée des chemins.

M. Daniel Hoeffel a ensuite présenté son projet de rapport.

Un large débat s'ensuivit auquel ont pris part les membres de la mission.

M. Jacques Sourdille a rappelé la nécessité de clarifier les blocs de compétences lorsque cela était possible, mais aussi d'introduire des règles assurant une certaine transparence lorsque les compétences sont partagées.

M. Paul Graziani s'est félicité que le Parlement en général, et le Sénat en particulier, formule des propositions concrètes dans un domaine où le représentant des collectivités territoriales est expert, par essence. Il a proposé qu'une mission permanente soit confiée au Sénat sur le modèle de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

M. Henri Collard a souhaité que la mission puisse évoquer la question de la déconcentration des services de l'Etat, qui est loin d'être achevée et qui constitue le corrolaire de la décentralisation.

M. Raymond Courrière a estimé que les transferts n'étaient souhaitables que si les collectivités territoriales pouvaient les supporter. Or, appliquer la même règle à des collectivités dont les moyens sont différents peut être difficile. D'où la nécessité d'introduire une certaine solidarité entre collectivités.

M. Germain Authié a estimé que les orientations du rapporteur allaient dans le bon sens, pour autant qu'elles formulent des propositions concrètes et réalistes.

M. Bernard Laurent a approuvé les orientations du rapport en soulignant la nécessité d'une réforme d'ensemble de la fiscalité locale.

M. Philippe Adnot a estimé qu'il fallait distinguer les transferts subis des transferts souhaités. Ainsi en matière de RMI, les collectivités territoriales se sont vu imposer une compétence alors qu'en matière de constructions scolaires, elles étaient demanderesse.

Le Président Charles Pasqua a, en conclusion, invité ses collègues à lui communiquer par écrit les observations qu'ils souhaitent voir contenues dans le rapport avant son adoption définitive, lors d'une prochaine réunion de la mission.

Au cours d'une seconde réunion, qui s'est tenue le 4 avril 1991, sous la présidence de **M. Charles Pasqua, président**, la mission a poursuivi et achevé l'examen du projet de rapport présenté par son rapporteur, **M. Daniel Hoeffel**.

Dans son intervention, **M. Daniel Hoeffel, rapporteur**, a développé deux thèmes touchant l'un à la déconcentration et, l'autre, à la fonction publique territoriale.

Il a ensuite présenté les observations que lui avait adressées **M. Paul Graziani** qui, tout en approuvant les propositions du rapporteur, a souhaité :

- des avancées nouvelles sur la voie de la modernisation de la fiscalité locale ;

- une réflexion sur la spécialisation des missions des collectivités locales et une atténuation du postulat de la coopération intercommunale volontairement consentie ;

- des développements sur la participation des citoyens ;

- un transfert total des universités à la région ;

- la création d'un office parlementaire de la décentralisation commun aux deux assemblées et qui serait un lieu permanent "d'information, d'expertise, d'auditions et de débats sur l'ensemble des problèmes du local".

Concluant son propos, **M. Daniel Hoeffel, rapporteur**, a remercié ses collègues et plus particulièrement le président de la mission, **M. Charles Pasqua**, pour le concours qu'ils ont bien voulu lui apporter dans l'élaboration de son rapport. Il a estimé que le travail fourni ne pouvait que servir la cause de la décentralisation à laquelle le Sénat a manifesté, une fois de plus, son attachement.

En ouvrant le débat, le **président Charles Pasqua** a félicité le rapporteur pour la qualité de son travail et l'a remercié des conclusions de son rapport qui répondent exactement aux objectifs de la mission : formuler des propositions avec pertinence et réalisme.

Le président a souligné plus particulièrement la nécessité d'organiser la coopération intercommunale sur la base du volontariat et de récompenser financièrement les collectivités qui travaillent ensemble. Il a par ailleurs, fait valoir que la fonction publique territoriale souffre de plusieurs maux dont les problèmes liés au niveau des rémunérations ne sont pas les moindres.

M. René Régnault s'est déclaré globalement d'accord avec les analyses et les conclusions du rapporteur sur la fonction publique territoriale. Il a préconisé une mutualisation de la gestion et du financement des actions dispensant la formation initiale d'application. S'agissant du régime indemnitaire, il a jugé préférable de définir une échelle assez large à partir de la loi du 28 novembre 1990 en concertation avec tous les partenaires concernés.

Enfin, concernant le centre national de la fonction publique territoriale, il a estimé qu'il n'était pas opportun de proposer sa disparition dans la mesure où une instance nationale est garante de la construction nationale du statut. Il a toutefois estimé que des adaptations pouvaient être apportées à l'organisation du C.N.F.P.T..

M. Jacques Sourdille a réclamé une définition plus précise des compétences pour éviter, comme c'est le cas en matière d'aide sociale, des débordements dont les collectivités territoriales ne sont pas responsables.

M. Paul Graziani a préconisé que le Parlement prenne l'initiative en matière d'étude et de contrôle de la décentralisation par la création d'un office parlementaire commun à l'Assemblée nationale et au Sénat.

M. Bernard Barbier a souhaité qu'une relance intervienne dans la coopération intercommunale dans l'esprit de ce qui avait été entrepris en 1987. Il a souligné le caractère indispensable au volontariat en la matière.

La mission a ensuite adopté le rapport complété et enrichi par les observations présentées par les membres de la mission.

*

* *

Après cette réunion, M. René Régnauld a fait parvenir au rapporteur les observations suivantes :

"Tout en rendant hommage à l'analyse exhaustive comme au travail très important qui a été fourni, le groupe socialiste, en ce qui le concerne, ne peut approuver certains aspects de l'analyse comme certaines propositions formulées.

Le groupe socialiste ne partage pas toutes les analyses relatives aux ressources des collectivités territoriales ; elles sont entre autres parfois polémiques, parfois passéistes et trop souvent irréalistes.

La décentralisation y est traitée comme si les collectivités étaient figées en leur état lors de la mise en oeuvre de la réforme. La dotation générale de décentralisation est globale, elle évolue globalement pendant que fortes de leurs responsabilités nouvelles, les collectivités ont évolué sur elles-mêmes mais aussi entre elles dans le temps et dans l'espace.

La solidarité y est analysée certes, mais les moyens nécessaires à sa concrétisation sont absents ou refusés. S'agissant de sa pratique, elle passe par la péréquation tant au niveau de la Dotation Globale de Fonctionnement au travers de la remise en cause fondamentale de la garantie de progression minimale que de la taxe professionnelle. Vouloir une garantie au taux de 55% et même plus (80% comme le proposait récemment le Sénat), c'est vouloir une chose et se donner très exactement les moyens de son contraire. On ne peut faire de démagogie, il faut pratiquer la vérité.

Pourquoi des collectivités favorisées doivent-elles avoir des ressources assurées égales à celles de l'année précédente, majorées de l'évolution des prix ?

Pourquoi des collectivités favorisées ne devraient-elles pas au nom de la solidarité augmenter leurs impôts locaux ?

S'agissant de la taxe professionnelle, ici aussi au fil des années des adaptations complexes (trop mêmes) sont intervenues ; le Sénat malheureusement n'y est pas étranger.

Des écarts de taux considérables existent et à comprendre le rapporteur, il convient de ne pas y toucher au risque de ne plus voir les entreprises s'installer sur ces "paradis terrestres"...

Le fonds national de péréquation à destination des communes défavorisées est détourné de son objet par :

- la création en 1986 d'une seule strate des communes de plus de 200.000 habitants qui absorbe près de 40% du fonds ;

- la création d'un fonds de compensation pour pertes de ressources (étalé sur 5 ans) qui, en 1991, est en augmentation de 40% alors que la part principale pour communes sans ressources de taxe professionnelle stagne (+ 0,3%) ;

- la non-compensation intégrale de l'écèlement de 16% des bases introduite en loi de finances pour 1987.

Une refonte de la péréquation, une promotion d'une solidarité vraie ne peut être repoussée au nom de la complexité, ou d'arguties relatives aux critères ; il est urgent d'y procéder et donc de formuler des propositions courageuses même si elles doivent être dérangeantes.

C'est aussi et ainsi une bonne manière de redonner à la politique le crédit qu'elle a perdu.

Aussi, l'avis du Groupe Socialiste sur ce rapport doit-il être considéré comme réservé."

ANNEXE

Calendrier des auditions effectuées.

. Mercredi 30 mai 1990

- à 16 heures : M. Jacques Floch, député, président de l'association des maires des villes et banlieues de France ;
- à 17 heures 30 : M. François Paour, président de la fédération nationale des maires ruraux .

. Mercredi 6 juin 1990 :

- à 15 heures : M. Jean-Pierre Fourcade, sénateur, président du comité des finances locales ;
- à 16 heures 30 : M. Paul Graziani, sénateur, président de l'Institut de la décentralisation ;
- à 18 heures : M. Christian Bonnet, sénateur, président de l'Association nationale des stations classées et des communes touristiques .

. Mercredi 20 juin 1990 :

- à 15 heures : MM. Jean Puech et André-Georges Voisin, sénateurs, respectivement président et secrétaire général de l'Association des présidents de conseils généraux de France ;
- à 16 heures 30 : M. Patrice Vieljeux, président de l'association des présidents de centres départementaux de gestion de la fonction publique territoriale ;
- à 18 heures : M. Jean Auroux, député, président de la Fédération des maires des villes moyennes.

. Jeudi 21 juin 1990 :

- à 9 heures 30 : M. Michel Durafour, ministre d'Etat, ministre de la fonction publique et des réformes administratives .

. Mercredi 27 juin 1990 :

- à 15 heures 30 : M. Jean-Pierre Joseph, président de la Fédération nationale des élus socialistes et républicains .

. Jeudi 28 juin 1990 :

- à 10 heures : M. Jean-Marie Rausch, ministre du commerce extérieur, président de l'Association des maires des grandes villes de France.

. Mercredi 4 juillet 1990 :

- à 15 heures : M. Michel Giraud, député, président de l'Association des maires de France ;

- à 16 heures 30 : MM. Robert Lion, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations et Pierre Richard, président du Crédit local.

. Jeudi 5 juillet 1990 :

- à 10 heures : M. Claude Evin, ministre des affaires sociales et de la solidarité.

. Mercredi 11 juillet 1990 :

- à 14 heures 30 : M. Lionel Jospin, ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale ;

- à 16 heures : M. Olivier Philip, président de l'Association des membres du corps préfectoral ;

- à 17 heures 30 : M. Jean-Claude Peyronnet, député, président du Centre national de la fonction publique territoriale.

. Mercredi 10 octobre 1990 :

- à 17 heures 30 : M. Brice Lalonde, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de l'environnement.

. Jeudi 11 octobre 1990 :

- à 17 heures : M. Michel Charasse, ministre délégué, chargé du budget.

. Mardi 18 décembre 1990 :

- à 10 heures : M. Pierre Joxe, ministre de l'intérieur et M. Philippe Marchand, ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur.