

N° 84

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 1994.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 1995, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

INTÉRIEUR - DÉCENTRALISATION

Par M. André BOHL,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de MM. Jacques Larché, président ; Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authié, Pierre Fauchon, vice-présidents ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Raymond Bouvier, secrétaires ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Bérard, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Michel Dreyfus-Schmidt, Yann Gaillard, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Charles Jolibois, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Georges Othily, Robert Pagès, Bernard Pellarin, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Michel Rufin, Jean-Pierre Schosteck, Mme Françoise Seligmann, MM. Jean-Pierre Tizon, Alex Türck, Maurice Ulrich, André Vallet.

Voir les numéros

Assemblée nationale (10ème législ.) 1530, 1560 à 1565 et T.A. 282.

Sénat: 78 et 79 (annexe n°28) (1994-1995).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ETAT : LA POURSUITE DE LA DECONCENTRATION DES SERVICES DE L'ETAT ET DE LA MODERNISATION DES PREFECTURES	7
A. LA DECONCENTRATION DES SERVICES DE L'ETAT	7
B. LA MODERNISATION DES PREFECTURES	10
II. LES FINANCES LOCALES : UNE ÉVOLUTION PLUS FAVORABLE DES CONCOURS DE L'ETAT	11
A. LES CONCOURS DE L'ETAT	11
1. Les dotations et subventions de fonctionnement	11
<i>a) La dotation globale de fonctionnement (DGF)</i>	11
<i>b) La dotation spectale instituteurs</i>	15
<i>c) Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle</i>	15
<i>d) La dotation élu local</i>	18
2. Les dotations et subventions d'équipement	18
<i>a) La dotation globale d'équipement (DGE)</i>	18
<i>b) Le fonds de compensation de la TVA (FCTVA)</i>	20
3. La compensation financière des transferts de compétences	22
<i>a) La dotation générale de décentralisation (DGD)</i>	22
<i>b) Les dotations scolaires</i>	23

	<u>Pages</u>
4. Les compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs	23
<i>a) La dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP)</i>	23
<i>b) La contrepartie de l'exonération des taxes foncières</i>	24
<i>c) La compensation de divers dégrèvements législatifs et des exonérations de taxe d'habitation</i>	24
B. LA FISCALITE LOCALE	25
1. La fiscalite directe locale	25
2. La fiscalite indirecte locale	26
C. L'EVOLUTION DES BUDGETS LOCAUX	27
1. Les budgets des communes	27
2. Les budgets des départements	28
3. Les budgets des regions	30
 III. LA CLARIFICATION DES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES : UN OBJECTIF QUI DOIT RESTER PRIORITAIRE	 31
A. LES RELATIONS FINANCIERES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES	31
B. LA CLARIFICATION DES RESPONSABILITES : L'EXEMPLE DE L'EQUIPEMENT	36

Mesdames, Messieurs,

Les crédits consacrés aux collectivités locales pour 1995 marquent une évolution plus favorable pour ces dernières par rapport à la loi de finances pour 1994.

L'état récapitulatif des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales –annexé au fascicule budgétaire retraçant les crédits du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire– indique que ces concours s'élèveront, en 1995, à 271,9 milliards de francs en moyens d'engagement (dépenses ordinaires et autorisations de programme ?).

Les crédits inscrits au budget du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire qui sont spécifiquement consacrés à l'administration territoriale et aux collectivités locales atteindront 33,8 milliards de francs, soit 44 % du budget total qui s'élève à 77,2 milliards de francs.

La progression globale des concours de l'Etat aux collectivités locales recouvre néanmoins des évolutions différenciées qu'il convient de prendre en compte.

En outre, la situation financière des collectivités locales est caractérisée par des incertitudes, notamment quant à l'évolution difficilement maîtrisable de certaines dépenses, comme l'atteste la croissance très forte des dépenses d'aide sociale des départements.

Dans ce contexte –comme l'ont parfaitement mis en évidence les débats sur le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire–, la question du financement des collectivités locales n'en prend que plus d'actualité.

I. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ETAT : LA POURSUITE DE LA DÉCONCENTRATION DES SERVICES DE L'ETAT ET DE LA MODERNISATION DES PRÉFECTURES

Les crédits de l'administration territoriale progresseront de 8,7 % en 1995, pour atteindre 6,105 milliards de francs.

Les crédits affectés aux préfectures atteindront 1,526 milliard de francs.

La prise en charge de la rémunération du personnel en fonction dans les préfectures représente la masse principale des dépenses de l'administration territoriale. Votre commission des Lois relève, en particulier, la mise en oeuvre des mesures de revalorisation très attendues par les personnels : l'extension en année pleine de la revalorisation des rémunérations intervenue en 1994 ; le provisionnement de la revalorisation pour 1995 ; le financement de la sixième tranche d'application du protocole d'accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique. Les effets de l'application de la loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985 relative à la prise en charge par l'Etat, les départements et les régions des dépenses de personnels mis à leur disposition, méritent également d'être soulignés.

La déconcentration des services de l'Etat et la modernisation des préfectures demeurent des priorités.

A. LA DÉCONCENTRATION DES SERVICES DE L'ETAT

Complément indispensable de la décentralisation, la déconcentration des services de l'Etat doit permettre de simplifier les procédures administratives et donner ainsi sa pleine efficacité à l'action de l'Etat.

Relancée à la suite du Comité interministériel d'aménagement du territoire, tenu à Mende le 12 juillet 1993, et du comité interministériel de l'administration territoriale (CIATER) du 23 juillet 1993, la politique de déconcentration a donné lieu à toute une série de mesures fondées sur les principes fixés par la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 et du décret n° 92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration. Ces textes font

des services déconcentrés l'échelon de droit commun de l'action administrative.

Le CIATER du 23 juillet 1993 a ainsi arrêté un plan de l'ordre de trois cents mesures de déconcentration qui ont concerné aussi bien l'exercice de compétences techniques (délivrance d'autorisations, attribution de subventions...) que la gestion des moyens matériels et humains de l'Etat. Parmi ces mesures, votre rapporteur pour avis relèvera, en particulier, la mise en place de budgets déconcentrés et globalisés pour le fonctionnement de certains services déconcentrés tels que les directions départementales de l'agriculture et de la forêt.

Deux circulaires du Premier ministre ont, par ailleurs, été prises à la suite de ce CIATER : une *circulaire du 13 juillet 1994* qui porte sur la modernisation des procédures financières au service de la déconcentration ; une *circulaire du 26 août 1994* relative à l'adaptation des règles de gestion des personnels de l'Etat qui tend à accroître la responsabilité et l'initiative des préfets et des chefs des services déconcentrés dans ce domaine et à faciliter la mobilité des personnels entre les différentes administrations.

Le CIATER du 24 septembre 1994 a établi un bilan des mesures déjà engagées et confirmé la volonté de poursuivre la déconcentration administrative.

Il a pris acte des orientations retenues par les schémas directeurs de réorganisation et de déconcentration, élaborés par chaque ministère, conformément aux instructions du Premier ministre du 11 août 1993.

Sur la base de ces schémas, trois grandes séries de décisions ont été arrêtées.

En premier lieu, la déconcentration des moyens de gestion des services devra être développée. D'une part, chaque ministère devra présenter des prévisions pour favoriser les mouvements d'emplois vers les services déconcentrés, la mobilité des cadres supérieurs devant être en particulier encouragée de manière à ce que la moitié au moins des mobilités statutaires soit effectuée en dehors des administrations centrales. D'autre part, un plan de simplification de la gestion des crédits d'intervention sera élaboré avant le 31 mars 1995, une déconcentration supplémentaire du contrôle financier étant par ailleurs expérimentée dans deux régions en 1995. En outre, les procédures et les crédits de construction universitaire (2 milliards de francs en 1994) seront déconcentrés au niveau régional –sur tout le territoire– à compter du 1er janvier 1995. Enfin, les préfets, et non plus les ministres, exerceront désormais la

compétence de droit commun pour agir devant les tribunaux administratifs.

En second lieu, une simplification de l'organisation des ministères est recherchée. Chaque ministère devra présenter, pour le 28 février 1995, des propositions destinées à compléter son schéma directeur qui auront notamment pour objet de regrouper les fonctions voisines ou complémentaires et de définir un plan de localisation des services qui portera sur l'ensemble du territoire. De même, chaque ministère devra compléter, avant le 31 mars 1995, son schéma directeur afin d'y intégrer une réflexion sur les établissements publics et les organismes chargés d'une mission de service public qui lui sont rattachés.

Enfin, l'effort de simplification devra porter également sur l'organisation des services déconcentrés. A cet effet, le comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations devra formuler des propositions avant le 31 mars 1995.

Le CIATER a, en outre, adopté des mesures d'application immédiate : l'expérimentation dans six départements, en 1995, en ce qui concerne la gestion et la construction des bâtiments administratifs, de la création d'un pôle immobilier intégré à la préfecture ; l'expérimentation, en 1995, d'un pôle juridique interservices dans les préfectures afin de renforcer le contrôle de légalité ; la création de pôles de compétences destinés à accroître l'efficacité des services intervenant en faveur de la jeunesse.

Les obstacles à la déconcentration ne doivent néanmoins pas être sous-estimés. Soucieux de souligner le rôle de celle-ci dans l'aménagement du territoire, le Gouvernement a inscrit une disposition dans le projet de loi d'orientation en cours d'examen devant le Parlement (article 8) qui, d'une part, fixe un délai de deux ans pour les transferts d'attribution des administrations centrales aux services déconcentrés, d'autre part, prévoit la réorganisation fonctionnelle de ces services et, enfin, précise les compétences du délégué dans l'arrondissement du représentant de l'Etat.

Pour le ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, le plan de déconcentration prévoit une *quarantaine* de mesures de déconcentration ou de simplification et le transfert d'environ 260 postes sur cinq ans au profit de services déconcentrés.

B. LA MODERNISATION DES PRÉFECTURES

La modernisation de la gestion des procédures et des conditions de délivrance des titres réglementaires a constitué l'une des priorités du plan de modernisation des préfectures.

Quatre applications informatiques sont désormais opérationnelles dans les préfectures. Elles concernent les domaines suivants : délivrance des cartes grises ; délivrance des permis de conduire ; gestion des dossiers relatifs aux étrangers ; centralisation des résultats électoraux.

Par ailleurs, la généralisation de la **carte nationale d'identité informatisée** -expérimentée dans le département des Hauts-de-Seine depuis 1988- a été entamée à la fin de l'année 1993.

En 1994, **39 départements** ont été ou seront raccordés, la procédure devant être poursuivie en 1995.

Le plan de modernisation a eu également pour grande priorité la modernisation des conditions d'accueil des usagers et de travail des personnels.

A cette fin, un fonds de modernisation a été créé et doté de 26 millions de francs en 1990, 11 millions de francs en 1991, 2 millions de francs en 1992, 10 millions de francs en 1993 et 15 millions de francs en 1994.

En 1995, le fonds de modernisation bénéficiera de 20 millions de francs qui seront consacrés à la sécurisation des locaux de délivrance des titres ; à la modernisation des locaux ; au développement d'outils de gestion et notamment à l'informatisation des régies de recettes des sous-préfectures ; à la poursuite de l'équipement des préfectures en ce qui concerne l'archivage électronique.

II. LES FINANCES LOCALES : UNE ÉVOLUTION PLUS FAVORABLE DES CONCOURS DE L'ÉTAT

A. LES CONCOURS DE L'ÉTAT

L'annexe au fascicule budgétaire retraçant les crédits du ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire indique que les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales atteindront **271,9 milliards de francs en 1995**, soit une hausse de **4,3 %** par rapport au montant révisé de 1994 (+ 6,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1994). Rappelons que la progression globale des dépenses de l'Etat entre 1994 et 1995 sera limitée à 1,9 %.

Les concours de l'Etat aux collectivités locales –tels qu'ils sont décrits par cette annexe– sont récapitulés dans le tableau ci-après.

1. Les dotations et subventions de fonctionnement

Les dotations et subventions de fonctionnement augmenteront globalement de **1,5 %** pour atteindre **109,1 milliards de francs**.

a) La dotation globale de fonctionnement (DGF)

La DGF progresse de **98,14 à 99,81 milliards de francs (+ 1,7 %)** entre 1994 et 1995.

Ce montant résulte de l'application du mode d'indexation prévu par l'article 52 de la loi de finances pour 1994, qui fait progresser la DGF au même rythme que la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages (hors tabac). A compter de 1996, la croissance économique devra être de nouveau prise en compte pour le calcul de la DGF, à hauteur de **50 %** du taux d'évolution du PIB.

Le taux de progression de la DGF en 1995 peut susciter certaines interrogations quant aux conditions dans lesquelles sa répartition entre ses différentes masses pourra être menée à bien.

Rappelons que la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 a restructuré la DGF des communes et groupements de communes à

ETAT RÉCAPITULATIF DES CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES
(en millions de francs)

	1994 (loi de finances initiale)	1995 Projet de loi de finances)	Evolution en %
1. Dotations et subventions de fonctionnement			
- Dotation globale de fonctionnement	98.144	99.812	1,7
- Dotation spéciale instituteurs	3.155	3.024	- 4,2
- FNPTP	1.296	1.383	6,7
- Dotation élu local	250	250	-
- Subventions des ministères	4.595	4.633	0,8
TOTAL 1	107.440	109.102	+ 1,5
2. Dotations et subventions d'équipement (AP)			
- Dotation globale d'équipement	5.895	6.089	3,3
- Fonds de compensation de la TVA	21.800	22.800	4,6
- Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la circulation	1.200	1.300	8,3
- Subventions des ministères	3.561	3.07	- 12,7
- Comptes spéciaux du Trésor	1.057	1.185	12,1
TOTAL 2	33.513	34.481	2,9
3. Compensation financière des transferts de compétences de l'Etat aux collectivités locales			
	(1)	(1)	
- Dotation générale de décentralisation	13.333	13.569	1,8
- DRES et DDEC (AP)	4.405	4.550	3,3
- Dotation générale de décentralisation Corse	1.155	1.218	5,5
- Dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle	3.818*	4.726	23,8
- Fiscalité transférée	38.059*	40.001	5,1
TOTAL 3	60.770	64.064	5,4
4. Compensation d'exonérations et de dégrèvements législatifs			
- Dotation de compensation de la taxe professionnelle	18.304*	19.117	4,4
- Contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties	1.303*	1.303	-
- Compensation des exonérations relatives à la fiscalité locale	8.416*	9.396	11,6
- Compensation de divers dégrèvements législatifs	30.943*	34.461	11,4
TOTAL 4	58.966	64.277	9
TOTAL GÉNÉRAL	260.689	271.924	4,3

* Montant révisé

(1) Hors provision technique de 1 milliard de francs liée à l'écêtement des départements surfiscalisés, afin d'éviter un double compte.

partir de deux dotations : la dotation forfaitaire et la dotation d'aménagement.

La dotation forfaitaire, garantie à toutes les communes, regroupe les anciennes dotations de base, de compensation et de péréquation ainsi que les concours particuliers (à l'exception de la dotation de solidarité urbaine) et la garantie de progression minimale. Elle s'est élevée à 75,5 milliards de francs en 1994, soit un montant égal à la DGF perçue en 1993 au titre de ces différentes composantes. Elle devra évoluer, à compter de 1995, à hauteur de la moitié du taux d'évolution globale de la DGF.

La dotation d'aménagement, outre la quote-part en faveur des communes d'outre-mer, comprend la dotation destinée aux groupements de communes à fiscalité propre, la dotation de solidarité urbaine et la dotation de solidarité rurale. Son montant est égal à la différence entre l'ensemble des ressources affectées à la DGF des communes et la dotation forfaitaire. Elle a représenté 5,9 milliards de francs en 1994.

La dotation des groupements de communes à fiscalité propre s'est élevée à 3,7 milliards de francs en 1994.

Le nombre de groupements bénéficiaires a augmenté de manière très importante en 1993 (+ 84 %). 341 communautés de communes à fiscalité additionnelle, 39 districts et 16 communautés de communes à taxe professionnelle d'agglomération se sont créés.

Le montant de DGF versé aux seuls districts et communautés de communes s'est élevé à 1,382 milliard de francs en 1994, soit une hausse de 24 % par rapport à 1993.

La dotation de solidarité urbaine s'est élevée à 1,26 milliard de francs en 1994. Les crédits ont été répartis en deux enveloppes consacrées respectivement, au prorata de la population, aux communes de moins de 10 000 habitants et aux communes de plus de 10 000 habitants.

Les communes de moins de 10 000 habitants ont bénéficié de 31,7 millions de francs répartis en fonction du nombre de logements sociaux et du potentiel fiscal moyen de la commune, pondéré par l'effort fiscal. 72 communes ont été éligibles en 1994 contre 81 en 1993.

Les communes de plus de 10 000 habitants ont bénéficié de 1,18 milliards de francs.

Ces communes sont classées en fonction d'un indice synthétique qui permet d'évaluer leur richesse et leurs charges à

partir de quatre composantes pondérées : le potentiel fiscal, le nombre de logements sociaux, le nombre de bénéficiaires de prestations de logement, le revenu moyen par habitant.

A la suite de la réforme, 96 nouvelles communes ont été éligibles, 35 communes perdant le bénéfice de la dotation. Celle-ci a augmenté pour 339 communes et diminué pour 231 communes.

La dotation de solidarité rurale s'est élevée à 990 millions de francs en 1994.

La première fraction est destinée aux communes de moins de 10 000 habitants dont la population représente au moins 15 % de la population du canton ou chefs-lieux de canton ainsi qu'aux communes chefs-lieux d'arrondissement de 10 000 à 20 000 habitants.

Cette première fraction, dite «*bourgs-centres*», a bénéficié de 420 millions de francs de crédits en 1994.

Attribuée en fonction de la population prise en compte dans la limite de 10 000 habitants, du potentiel fiscal et de l'effort fiscal, elle a bénéficié à 4 103 communes.

La seconde fraction de la dotation de solidarité rurale a été destinée, à titre exceptionnel, pour 1994, aux communes de moins de 3 500 habitants.

Cette fraction, dite de «*péréquation*» s'est élevée à 570 millions de francs en 1994.

Attribuée suivant une pondération du potentiel fiscal, de la longueur de voirie classée dans le domaine public communal, du nombre d'élèves relevant de l'enseignement obligatoire et préélémentaire domiciliés dans la commune, du potentiel fiscal par hectare, elle a bénéficié à 32 006 communes en 1994.

A compter de 1995, l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants pourront être éligibles à cette seconde fraction dès lors que leur potentiel fiscal sera inférieur au double du potentiel fiscal par habitant des communes appartenant à la même strate démographique.

Par ailleurs, à partir de 1995, le montant des crédits attribués à la dotation de solidarité rurale ne pourra excéder 55 % ni être inférieur à 45 % du solde de la dotation d'aménagement.

Le montant des crédits mis en répartition au titre de la première fraction devra être fixé par le comité des finances locales de telle sorte que la croissance annuelle des crédits de la dotation de

solidarité rurale consacrée à cette fraction soit comprise entre 5 % et 20 %.

Compte tenu de ces données, en particulier le développement de l'intercommunalité et l'extension de la seconde fraction de la dotation de solidarité rurale, la capacité de la dotation d'aménagement à financer à la fois l'intercommunalité, la solidarité urbaine et la solidarité rurale, avec une progression de crédits limitée peut être mise en doute.

Pour répondre à d'éventuelles difficultés, le Gouvernement s'est engagé à abonder, dans le cadre d'un décret d'avance ou d'un collectif budgétaire, la DGF des crédits nécessaires à hauteur d'un montant maximal de 300 millions de francs.

Si cet engagement du Gouvernement peut permettre de résoudre les difficultés de répartition pour 1995, une réflexion n'en est pas moins souhaitable sur la capacité de la DGF à assumer des objectifs très diversifiés. Cette question apparaît d'autant plus sensible dans un contexte de croissance modérée des crédits de cette dotation.

b) La dotation spéciale instituteurs

Destinée à compenser les charges supportées par les communes dans le cadre du droit au logement des instituteurs ou de l'indemnité en tenant lieu, la dotation spéciale instituteurs (DSI) évolue comme la dotation globale de fonctionnement tout en restant indépendante.

Cependant, son montant dépend également du nombre d'instituteurs intégrés dans le corps des professeurs écoles, ce corps ne bénéficiant pas du droit au logement ou de l'indemnité représentative.

C'est pourquoi, la DSI diminuera de 3,155 à 3,024 milliards de francs (- 4,2 %) entre 1994 et 1995.

c) Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle

Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), défini à l'article 1648 B du code général des impôts est composé de deux fractions : une première fraction constitue la dotation de développement rural (DDR) dont le régime a été

modifié par la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la DGF ; la deuxième fraction comprend une part principale, une seconde part et une part résiduelle.

Le fonds est alimenté par une subvention de l'Etat et par le produit de la cotisation nationale de péréquation de la taxe professionnelle.

La subvention de l'Etat est composée d'une dotation *stricto sensu* et des sommes affectées au FNPTP pour financer la dotation de développement rural. Elle augmente de 1,296 à 1,383 milliard de francs (+ 6,7 %), grâce à l'évolution positive des recettes fiscales nettes de l'Etat évaluées en loi de finances initiale sur laquelle la FNPTP est indexée en application de l'article 1648 A bis du code général des impôts.

Suivant l'estimation faite par la direction de la comptabilité publique, le produit des cotisations acquittées par les entreprises implantées dans les communes où le taux global est inférieur à la moyenne nationale s'est, par ailleurs élevé à 1,834 milliard de francs en 1994.

- La dotation de développement rural (DDR)

La DDR, qui constitue la première fraction du FNPTP, devrait atteindre 595 millions de francs en 1995 (+ 6,71 %).

La loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts a modifié les critères d'éligibilité et de répartition de la dotation de développement rural (DDR).

Sont éligibles à cette dotation :

- les groupements de communes à fiscalité propre exerçant une compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, dont la population regroupée n'excède pas 35 000 habitants et dont la commune la plus peuplée ne compte pas plus de 25 000 habitants ;

- les communes de moins de 10 000 habitants, à l'exception de celles bénéficiant d'une attribution au titre de la première fraction de la dotation de solidarité rurale, ou du fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France, ou bien de la dotation de solidarité urbaine ;

- les communes de moins de 20 000 habitants des départements et territoires d'outre-mer et celles de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Les communes de moins de 10 000 habitants non éligibles à la première fraction de la dotation de solidarité rurale (DSR) jouant un rôle structurant en matière d'équipements collectifs et de services de proximité peuvent également bénéficier d'attribution de la DDR.

La part communale de la DDR est fixée au maximum à 30 % des sommes mises en répartition au titre de cette dotation.

La principale innovation a consisté dans la déconcentration totale de la DDR aux représentants de l'Etat dans les départements, qui la répartissent sous forme de subventions après avis d'une commission d'élus pour la réalisation de projets de développement économique et social ou d'actions en faveur des espaces naturels.

Les communes jouant un rôle structurant ne peuvent bénéficier d'une attribution supérieure à la dotation moyenne de solidarité rurale première fraction versée aux communes du département. Elles ne peuvent représenter plus de la moitié de la dotation départementale attribuée aux communes, et leurs attributions individuelles ne sont pas soumises à la présentation d'un projet de développement.

Par ailleurs, les communes ayant bénéficié d'une attribution au titre de la deuxième part de la DDR, avant l'application de la loi du 31 décembre 1993, et non éligibles à la première fraction de la dotation de solidarité rurale, bénéficient, à titre exceptionnel pour 1994 de 50 % de la DDR perçue l'année précédente.

719 groupements ont été éligibles en 1994, soit plus de 83 % des groupements à fiscalité propre existants au 1er janvier 1994.

31 561 communes ont rempli les conditions d'éligibilité à la DDR, soit 86,33 % de l'ensemble des communes.

- la seconde fraction du FNPTP

La part principale de la seconde fraction du FNPTP qui a pour objet d'assurer la péréquation des ressources entre les collectivités locales, est répartie en fonction du potentiel fiscal et de l'effort fiscal de ces dernières, appréciés à l'intérieur d'un même groupe démographique.

18 554 communes ont bénéficié de la part principale en 1994, la dotation par habitant s'élevant à 54,73 francs.

La seconde part est destinée à compenser les pertes de bases d'imposition à la taxe professionnelle, enregistrées d'une année sur l'autre par les communes et les groupements de communes.

En 1994, 13 509 collectivités ont bénéficié de cette seconde part.

La part résiduelle est réservée aux communes qui connaissent des difficultés financières du fait d'une perte de base de taxe professionnelle et dont le budget est soumis à la chambre régionale des comptes. Compte tenu des très faibles taux de consommation constatés les années antérieures, le montant de ce crédit a été fixé à cinq millions de francs en 1994.

Enfin, la quote-part des départements d'outre-mer s'est élevée à 69,7 millions de francs en 1994.

d) La dotation élu local

Instituée par la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, cette dotation a pour objet d'aider les petites communes à supporter les charges résultant des dispositions de cette loi.

Ce prélèvement sur recettes, qui s'est élevé à 250 millions de francs en 1993 et 1994, est reconduit à ce même montant en 1995.

2. Les dotations et subventions d'équipement

Les dotations d'équipement augmenteront globalement de 2,9 % en 1995 et atteindront ainsi 34,4 milliards de francs.

a) La dotation globale d'équipement (DGE)

La dotation globale d'équipement s'élèvera, en 1995, à 6,088 milliards de francs en autorisations de programmes et à 5,848 milliards de francs en crédits de paiement, soit une hausse de 3,3 % qui correspond à l'évolution prévisionnelle de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques, sur laquelle la

DGE est indexée en application de l'article 108 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983.

Rappelons que l'article 113 de la loi de finances pour 1994 avait prévu, à titre exceptionnel, une simple reconduction en 1994 de la dotation de l'exercice 1993.

La DGE des communes s'établit à 3,660 milliards de francs en autorisations de programme et à 3,483 milliards de francs en crédits de paiement.

La DGE des départements s'élève, pour sa part, à 2,428 milliards de francs en autorisations de programme et à 2,365 milliards de francs en crédits de paiement.

La baisse brutale des taux de concours –en particulier pour la première part de la DGE communale– a été accentuée par le blocage temporaire des mécanismes d'évolution de la DGE.

Dans le cadre du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (article 21), le Gouvernement avait proposé qu'un rapport examine le regroupement en une dotation unique de la DGE des communes et des départements et du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). L'objectif de cette fusion était de créer une DGE conséquente avec des taux de concours nettement supérieurs à ceux des différentes parts de l'actuelle DGE.

Cette solution posait néanmoins un problème de cohérence avec l'article 23, § II du projet de loi prévoyant que les ressources du fonds national de péréquation qu'il institue seront, en 1995, constituées notamment des crédits consacrés à la première part de la DGE des communes.

En outre, elle aurait remis en cause le régime des subventions qui est mieux adapté aux communes les moins peuplées.

Enfin, et surtout, en intégrant le FCTVA dans une grande dotation d'équipement, elle aurait fait perdre à ce fonds son caractère de compensation d'une charge induite.

L'Assemblée nationale comme le Sénat, lors de l'examen en première lecture du projet de loi, n'ont pas retenu cette proposition.

b) Le fonds de compensation de la TVA (FCTVA)

Le FCTVA s'élèverait, en 1995, à 22,8 milliards de francs, soit une progression de 4,6 % par rapport à 1994.

Représentant les deux tiers des concours de l'Etat aux dépenses d'investissement des collectivités locales, le FCTVA a pour objet de compenser, sur une base forfaitaire et globale, les versements de TVA effectués par les collectivités locales sur leurs investissements.

L'article 53 de la loi de finances pour 1994 a néanmoins réduit de 15,682 % à 14,77 % le taux de remboursement du FCTVA à compter du 1er janvier 1997. Compte tenu du décalage de deux ans entre la date du versement de la compensation et celle de la réalisation de l'investissement, ce nouveau taux sera applicable aux dépenses d'investissement effectuées par les collectivités locales en 1995.

Les dépenses éligibles au FCTVA ont, par ailleurs, fait l'objet de controverses, en ce qui concerne les biens mis à disposition de tiers.

L'article 49 de la loi de finances rectificative pour 1993 - qui a modifié l'article 42-III de la loi de finances rectificative pour 1988- a confirmé que les dépenses d'investissement réalisées sur un bien cédé ou mis à la disposition d'un tiers non éligibles en FCTVA sont exclues du bénéfice du fonds.

Toutefois, grâce à une initiative du Sénat, une régularisation a été prévue par les collectivités qui, de bonne foi, avaient escompté un versement du FCTVA pour certains équipements réalisés en 1992 et 1993 et qu'elles ont mis à la disposition de tiers.

Ainsi pour les réalisations commencées en 1992 et en 1993 et terminées avant le 31 décembre 1994, les opérations suivantes, exclues du FCTVA par la loi de 1988, seront admises :

- les constructions et rénovations de gendarmeries ;
- les opérations d'au plus 5 logements sociaux conventionnées par l'Etat, et réalisées hors des agglomérations urbaines dans des communes de moins de 3 500 habitants ;
- les constructions et rénovations de centres de tourisme social réalisées par les communes de moins de 3 500 habitants.

L'article 21 bis du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire prévoit de reporter au 31 décembre 1995 le délai-limite d'achèvement des travaux sur les gendarmeries, immeubles locatifs et villages de vacances dont la construction est assurée par une collectivité locale bénéficiaire d'un remboursement du FCTVA en vertu des dispositions dérogatoires prévues dans le cadre de l'article 49 de la loi de finances rectificative pour 1993.

Le décret n° 94-655 du 27 juillet 1994 relatif au FCTVA a, par ailleurs, apporté les précisions suivantes :

- la date de mise en chantier des constructions concernées est celle du commencement effectif des travaux établis par la collectivité bénéficiaire ;

- la date à prendre en compte pour l'achèvement des travaux portant sur ces constructions est celle de la réception des travaux par la collectivité bénéficiaire ;

- les constructions affectées à l'habitation principale peuvent faire partie d'une opération comportant à la fois des logements et des locaux affectés à un usage autre que le logement. Ces constructions doivent appartenir à une commune ou à un groupement de communes situés en dehors d'une agglomération telle que définie par l'article L 234-13 (I, 1°) du code des communes pour écarter le bénéfice de la dotation de solidarité rurale. Elles doivent avoir fait l'objet d'une convention conclue avec l'Etat ;

- les immobilisations destinées au tourisme social doivent être données en gestion à des organismes à but non lucratif qui déclarent répondre aux conditions de l'exonération de la taxe à la valeur ajoutée exposée à l'article 261-7 (1°, b) du code général des impôts.

Enfin, une circulaire du 23 septembre 1994 –élaborée après une concertation avec le comité des finances locales qui avait désigné à cette fin un groupe de travail en son sein– a précisé la notion de mise à disposition de tiers.

Cette circulaire permet en particulier l'éligibilité au FCTVA lorsque l'utilisation des équipements concernés par un tiers n'est que partielle et ne fait pas obstacle, pour le plus grand nombre des usagers, à la possibilité d'y avoir accès dans des conditions d'égalité caractéristiques du service public. Tel est le cas notamment des salles polyvalentes.

En outre, la TVA payée par les communes devra être prise en compte dans la détermination du loyer relatif à des opérations immobilières réalisées pour le compte de l'Etat et exclues du FCTVA.

3. La compensation financière des transferts de compétences

Les crédits consacrés à la compensation financière des transferts de compétences s'élèvent à 64 milliards de francs, soit une hausse de 5,4 % par rapport à 1994. Ils représentent ainsi près du quart des concours financiers de l'Etat.

a) La dotation générale de décentralisation (DGD)

La dotation générale de décentralisation (DGD) assure aux collectivités locales la couverture des charges résultant des compétences transférées et qui ne sont pas compensées par des transferts de fiscalité. Elle est inscrite au chapitre 41-56 du budget du ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

Elle s'élève, pour 1995, à 13,57 milliards de francs, soit une hausse légèrement supérieure à celle de la DGF sur laquelle elle est en principe indexée (+ 1,8 %). Cette différence s'explique par divers ajustements des dépenses de personnel mis à disposition.

La DGD spécifique à la collectivité territoriale de Corse atteint 1,218 milliard de francs (+ 5,5 %), cette hausse résultant, d'une part, de l'indexation sur l'évolution de la DGF (+ 1,7 %) et, d'autre part, des ajustements de crédits correspondant à de nouvelles charges attribuées à la collectivité territoriale.

La DGD spécifique -formation professionnelle- atteindrait 4,7 milliards de francs (+ 23,8 %) en raison de l'extension en année pleine du transfert aux régions de l'intégralité des compétences exercées par l'Etat dans le domaine de la formation qualifiante des jeunes de moins de 26 ans (article 49 de la loi quinquennale pour l'emploi).

b) Les dotations scolaires

La dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) ont pour objet de compenser financièrement les transferts de compétences de l'Etat aux régions et aux départements, en ce qui concerne la construction et l'entretien des lycées et des collèges.

Elles évoluent, chaque année, comme la dotation globale d'équipement, c'est-à-dire en fonction du taux prévisionnel d'évolution de la FBCF des administrations publiques (+ 3,3 % en 1995).

La DRES s'établit à 3,044 milliards de francs en autorisations de programme et la DDEC à 1,506 milliard de francs.

4. Les compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs

Les compensations des mesures d'allègements d'impôts s'élèveraient à 64,277 milliards de francs en 1995, soit + 9 % par rapport à 1994.

a) La dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP)

La dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) s'établit à 19,1 milliards de francs en 1995, soit une hausse de + 4,4 % par rapport à 1994.

Les différentes composantes de la DCTP évoluent en principe comme les recettes fiscales nettes de l'Etat (soit + 6,7 % en 1995), sauf la réduction pour embauche d'investissement qui est directement fonction de l'évolution de l'activité économique.

Néanmoins, cette progression théorique est réduite par la pérennisation, par l'article 11 du projet de loi de finances, de la réduction de la compensation de l'abattement de 16 % appliqué aux bases de taxe professionnelle.

Votre rapporteur pour avis rappellera que la compensation versée aux collectivités locales en contrepartie de la perte de recettes résultant de cet abattement a fait l'objet, en 1994,

d'une réduction pour les collectivités locales ou fonds départementaux de péréquation de taxe professionnelle dont le produit de taxe professionnelle avait augmenté de plus de 20 % de 1987 à 1993. Cette réduction a été modulée en fonction d'un indice de progression.

L'article 11 du projet de loi de finances crée un prélèvement annuel sur la compensation de l'abattement de 16 %. Dans sa rédaction initiale, étaient concernées les collectivités locales et fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle dont le produit de taxe professionnelle aurait augmenté de plus de 20 % entre 1987 et l'année précédant celle au titre de laquelle la compensation est versée. Le dispositif a été amélioré par l'Assemblée nationale qui a souhaité prendre en compte l'évolution du produit de la taxe professionnelle au cours de six années précédant celle au titre de laquelle la compensation est versée.

Il en résulterait pour l'Etat une économie de 2,9 milliards de francs en 1995 après 2,8 milliards de francs en 1994.

b) La contrepartie de l'exonération des taxes foncières

La contrepartie de l'exonération des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties s'élève à 1,3 milliard de francs en 1995, soit un montant comparable au montant révisé pour 1994.

L'Etat bénéficie de l'économie résultant de la suppression, à partir de 1994, de la compensation de l'exonération de courte durée (deux ans) pour les constructions neuves (article 129 de la loi de finances pour 1992).

c) La compensation de divers dégrèvements législatifs et des exonérations de taxe d'habitation

Parmi les compensations des exonérations relatives à la fiscalité locale, qui s'élèvent globalement à 9,4 milliards de francs en 1995 (+ 11,6 %), celles concernant la taxe d'habitation atteindront 6,3 milliards de francs. Des mesures spécifiques à la collectivité territoriale de Corse représentent, par ailleurs, 265 millions de francs.

La compensation de divers dégrèvements législatifs progresse de 11,4 % pour atteindre 34,5 milliards de francs dont 27 milliards de francs au titre de plafonnement de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée.

B. LA FISCALITÉ LOCALE

La part de la fiscalité locale dans le produit intérieur brut (PIB) reste modérée. Elle a légèrement progressé de 4,16 % en 1992 à 4,41 % en 1993.

1. La fiscalité directe locale

La fiscalité directe locale a atteint 3,55 % du PIB en 1993, contre 3,28 % en 1992 et 3,21 % en 1991.

En 1994, les produits votés par les collectivités locales de métropole s'élèveraient à 250 milliards de francs (+ 8,4 %).

La taxe professionnelle représenterait 123,4 milliards de francs (+ 9 %), soit près de la moitié du produit global.

La taxe foncière sur les propriétés bâties atteindrait 64,618 milliards de francs (+ 9,7 %).

La taxe d'habitation s'élèverait à 56 milliards de francs (+ 7,5 %).

La taxe foncière sur les propriétés non bâties connaîtrait une régression (- 7,6 %) avec un montant de 5,981 milliards de francs.

La croissance des recettes de fiscalité directe des communes demeurerait la plus faible (+ 6,1 %) de l'ensemble des collectivités. Les groupements des communes à fiscalité propre enregistreraient, en revanche, une hausse significative des produits votés (+ 21 %).

Pour les départements et les régions, les taux d'évolution s'infléchiraient par rapport aux taux constatés en 1993 : + 8,3 % pour les départements (contre + 10,8 % en 1993), + 16,3 % pour les régions (contre + 19,8 % en 1993).

Pour les communes et les départements, la progression la plus forte concernerait la taxe foncière sur les propriétés bâties (+ 8 % pour les communes ; + 9,7 % pour les départements). Les

régions connaîtraient également une hausse significative de la taxe professionnelle (+ 17,2 %).

Enfin, les départements (- 28,1 %) comme les régions (- 18,4 %) enregistrent les effets de la suppression de la part régionale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, en 1993, et de la suppression progressive sur trois ans de la part départementale.

2. La fiscalité indirecte locale

La fiscalité transférée au titre de la compensation financière des transferts de compétences (taxe sur les cartes grises, droits d'enregistrement et taxe de publicité foncière, vignette automobile) s'élèverait à 38 milliards de francs en 1994, soit + 3,8 %.

La taxe sur les cartes grises atteindrait 7,277 milliards de francs. Sa progression (+ 15,07 %) résulterait à la fois d'une forte augmentation des tarifs des régions (+ 10 % en moyenne) et d'une évolution favorable des bases induite par la «prime Ballardur» qui a permis une forte augmentation du nombre d'immatriculations.

Les droits départementaux d'enregistrement et la taxe départementale de publicité foncière s'élèveraient à 17,985 milliards de francs, soit une hausse de + 1,4 % qui contraste avec les fortes diminutions des trois dernières années (- 16,9 %).

La taxe différentielle sur les véhicules à moteur (la vignette) aurait atteint 12,758 milliards de francs (+ 1,5 %).

Globalement, la fiscalité indirecte à un poids inégal selon les collectivités comme le met en évidence la répartition des recettes fiscales perçues par les collectivités locales en 1993 : 8 % des recettes fiscales des communes et de leurs groupements ; 34 % de celle des départements ; 41 % de celles des régions.

Toutes collectivités confondues, elle représente 19,5 % des recettes fiscales.

C. L'ÉVOLUTION DES BUDGETS LOCAUX

1. Les budgets des communes

Les dépenses totales votées par les communes dans les budgets primitifs 1994 augmentent de 5,9 % en francs courants par rapport à 1993. Cette évolution prend en compte d'importants réaménagements de dettes prévus au cours de l'exercice 1994 par les communes; Hors remboursements de dettes, les dépenses totales progressent de 4,4 % , soit 2,4 % en volume. Ce rythme modéré marque une légère reprise –principalement due aux dépenses d'équipement brut (+ 3 %)- par rapport à 1993.

Les dépenses de fonctionnement augmentent de 4,5 % (+ 2,5 % en volume), soit un rythme inférieur à ceux des exercices précédents (+ 6 % en 1993 ; + 6,1 % en 1992).

Les frais de personnel enregistrent une croissance (+ 4,4 %) inférieure à celle des années précédentes (+ 6 %).

La réduction du recours à l'emprunt au cours des années récentes, la tendance à la baisse des taux d'intérêt ainsi que les opérations de réaménagement de dette opérées en 1993 et début 1994, entraînent, par ailleurs, une diminution des intérêts de la dette (- 3,1 %).

Les dépenses d'investissement progressent de 8,8 % en 1994. Le rythme élevé résulte de la forte augmentation des remboursements de dette (+ 27,2 %), en raison des nombreuses opérations de réaménagement de dettes, déjà évoquées.

En outre, après une diminution en 1993 (- 2,8 %), les prévisions d'équipement brut connaissent une légère reprise en 1994 (+ 3 %).

Enfin, la dette communale croit de 3,2 %, soit un rythme égal à celui de 1993. La diminution du recours à l'emprunt durant plusieurs années consécutives se traduit par une faible évolution de la dette.

Au total, les dépenses totales des budgets primitifs des communes en 1994 s'établissent en moyenne à 7 496 francs par habitant dont 4 904 francs en dépenses de fonctionnement et 2 592 francs en dépenses d'investissement.

Votre rapporteur pour avis rappellera, par ailleurs, que la nouvelle comptabilité M 14 entrera en vigueur le 1er janvier 1997.

Préalablement à cette entrée en vigueur, une expérimentation, entamée dans une vingtaine de communes de moins de 3 500 habitants, est actuellement poursuivie dans des communes de plus de 3 500 habitants, et des villes de plus de 10 000 habitants. Cette expérimentation sera étendue en 1995 et 1996 et concernera –sur la base du volontariat– les communes de toute taille démographique dans l'ensemble des départements. Les communes réalisant cette expérimentation voteront leur budget en M 14 et appliqueront la nouvelle comptabilité dès le 1er janvier pour l'émission de leurs mandats et titres de recettes.

2. Les budgets des départements

En 1994, les budgets des départements connaissent une situation difficile. La hausse des dépenses sociales, la progression modérée des dotations de l'Etat et la régression de la fiscalité indirecte ont entraîné une contraction de l'épargne (- 6,3 %).

L'épargne est, par ailleurs, amputée par les remboursements de la dette qui progressent fortement. En conséquence, l'épargne nette réellement disponible au financement de nouveaux investissements recule plus encore (- 22,5 %). En 1994, l'épargne nette s'établira à 13,4 milliards de francs, soit la moitié en francs constants de son niveau de 1991.

Cette évolution qui a altéré les finances départementales a des conséquences directes sur la nature de leurs interventions.

Tant que leur solvabilité le leur ont permis, les départements ont compensé par l'emprunt le déficit de ressources propres afin de maintenir leurs programmes d'investissements.

La croissance des dépenses d'investissements est ainsi restée vive jusqu'en 1991, avant de ralentir en 1992 pour diminuer ensuite d'une année sur l'autre (- 3,3 % en 1994). En 1991, un département sur quatre avait réduit ses dépenses d'investissement. En 1992, 40 départements étaient dans ce cas, 53 départements ont dû réduire leurs crédits d'équipement en 1994.

Il en résulte une modification de la structure des dépenses des départements. En 1991, les dépenses d'action sociale représentaient 36 % des budgets départementaux contre 31,4 % pour

les diverses opérations d'équipement. En 1994, la mission d'aide sociale absorbe 39 % des crédits alors que l'investissement ne représente plus que 27 % des budgets.

Une étude réalisée par l'Assemblée des présidents de conseils généraux met en évidence cette évolution inquiétante des dépenses d'aide sociale depuis 1985.

En 1985, les dépenses d'aide sociale à la charge des départements s'élevaient à 38 milliards de francs (France entière, hors Paris) et représentaient un peu plus de 56 % des dépenses de fonctionnement.

En sept ans, ces dépenses se sont accrues de plus de 21 milliards de francs et les départements prévoient même d'y consacrer quelque 77 milliards en 1994.

L'année 1990 marquerait un tournant dans l'évolution de ces dépenses. Alors qu'elles progressaient en moyenne à un rythme annuel de 3,5 % jusqu'en 1989, leur évolution est supérieure à 7 % par an depuis 1990.

Cette accélération du rythme des dépenses d'aide sociale se produit au même moment que l'instauration du RMI. Néanmoins, sans prendre en compte le financement du RMI, ces dépenses progresseraient malgré tout de + 6,4 %.

La part des dépenses d'aide sociale dans le budget de fonctionnement, qui était restée stable autour de 55 % entre 1985 et 1990 a progressé depuis pour s'établir à 58 % en 1994.

L'étude met également en évidence que les recettes transférées et la dotation générale de décentralisation n'ont couvert les dépenses d'aide sociale du département qu'à hauteur de 78 %. En 1985, les recettes de compensation couvraient à 79 % les dépenses d'aide sociale à la charge des départements et jusqu'à 98 % en 1990.

Dans ce contexte, votre commission des Lois se félicite que l'assemblée nationale ait modifié l'article 49 du projet de loi de finances, qui prévoyait de transférer aux départements 25 % de la charge du financement de l'allocation du revenu minimum d'insertion.

Certes, une dotation de compensation des dépenses d'allocation du revenu minimum d'insertion devait être créée au sein du budget de l'Etat. Il était précisé, qu'en 1995, cette dotation permettait la compensation à chaque département des dépenses réalisées au cours de cette même année au titre de sa participation au financement de la prestation du revenu minimum d'insertion. La

dotation devait évoluer en fonction d'un indice égal à la somme du taux personnel d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages (hors tabac) de l'année du versement et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année précédant l'année de versement.

Cependant, les départements se seraient trouvés exposés au risque d'une forte augmentation du nombre d'allocataires, sans commune mesure avec le taux d'évolution de la compensation versée par l'Etat.

En outre, les départements ne peuvent accepter d'assurer la charge de l'allocation du revenu minimum d'insertion sans exercer pleinement leurs responsabilités dans ce domaine notamment quant aux décisions d'octroi de cette allocation.

La nouvelle rédaction de l'article 49 prévoit plus prudemment, au moyen d'un protocole national, la mise en oeuvre d'évaluations expérimentales dans quelques départements afin de déterminer localement les difficultés de fonctionnement du dispositif actuel dans les trois volets : allocation, insertion et protection sociale. Ces évaluations devront permettre de formuler des propositions d'aménagements susceptibles d'améliorer la maîtrise des coûts, l'insertion des bénéficiaires et la régulation du système de protection sociale.

3. Les budgets des régions

Les budgets primitifs des régions de métropole croissent globalement de 10,2 % en 1994.

Ce taux élevé résulte d'un mouvement important de renégociation de la dette qui s'est traduit par des flux de remboursements assortis de nouveaux emprunts consentis dans de meilleures conditions. Abstraction faite des remboursements de dettes, les budgets des régions métropolitaines ne progressent que de 6,7 % en 1994.

Les dépenses de fonctionnement s'accroissent de 8,4 %. Cette augmentation traduit un effort de maîtrise de ces dépenses puisque le taux d'évolution était de 10,6 % en 1993. Globalement, ces dépenses représentent 36 % du budget total des régions. L'exercice de nouvelles compétences transférées aux régions en 1983 et 1986 s'est traduit par un développement des dépenses de fonctionnement. Les dépenses liées à la formation professionnelle continue et à

l'apprentissage en absorbent 28 % (6,178 milliards de francs) et celles concernant les lycées 19 % (4,250 milliards de francs).

En revanche, le transfert aux régions de la compétence en matière de formation qualifiante et préqualifiante des jeunes de moins de 26 ans -prévu par la loi quinquennale pour l'emploi du 20 décembre 1993- n'étant intervenu qu'à compter du 1er juillet 1994, ne s'est pas encore traduit par des mouvements financiers dans les budgets primitifs 1994.

Les dépenses d'investissement progressent de 11,3 % en 1994.

Cette hausse significative s'explique cependant par l'ampleur des opérations de réaménagement de dette. Hors remboursements de dette, la croissance des investissements s'établit à 5,7 %, soit un rythme comparable à celui des deux derniers exercices (+4,9 % en 1992, + 5,9 % en 1993) qui s'étaient traduits par un fort ralentissement, marquant une très nette rupture de tendance par rapport à la période 1986-1991.

III. LA CLARIFICATION DES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES : UN OBJECTIF QUI DOIT RESTER PRIORITAIRE

A. LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES

L'analyse des finances locales met en évidence un certain nombre d'incertitudes qui pèsent tant sur les ressources que sur les dépenses des collectivités locales.

L'évolution plus favorable des concours de l'Etat aux collectivités locales ne doit pas conduire à un constat exagérément optimiste. Leur progression paraît, en effet, plus modérée (autour de 2 %) si l'on exclut les remboursements effectués par l'Etat (FCTVA) et les compensations fiscales que celui-ci a l'obligation de verser.

Les incertitudes qui pèsent sur l'évolution des dépenses des collectivités locales ne doivent, par ailleurs, pas être sous-estimées. Votre rapporteur pour avis a précédemment souligné le poids de plus en plus lourd des dépenses d'action sociale dans les budgets des départements.

La situation de la Caisse nationale de retraite des agents locaux (CNRACL) constitue également un motif de préoccupation majeure pour les collectivités locales. Son déficit atteindrait 6,3 milliards de francs à la fin de 1994 et 9 milliards de francs à la fin 1995. Ses réserves qui s'élèvent encore à 3,3 milliards de francs auront été consommées au 31 décembre 1995.

Or, le décret n° 94-695 du 16 août 1994 a pérennisé le taux de 38 % applicable à la surcompensation versée par la CNRACL au bénéfice des régimes spéciaux d'assurance vieillesse déficitaires.

Cette mesure entrainera inévitablement –en raison de la situation de trésorerie de la CNRACL– une augmentation des cotisations patronales. Un relèvement de cotisation de cinq points se traduirait par un prélèvement global de 8,5 milliards de francs, soit 4,5 milliards de francs à la charge des collectivités locales et 4 milliards de francs à la charge des hôpitaux publics.

Dans ce contexte, l'objectif de clarification des relations financières entre l'État et les collectivités locales apparaît d'autant plus prioritaire.

Les travaux réalisés par la commission présidée par M. François Delafosse –qui a réuni au cours du premier semestre 1994 des représentants des principales associations d'élus et de l'administration– ont permis de dégager des premières conclusions qui mériteront d'être approfondies.

• Ce rapport met, en premier lieu, en évidence que la connaissance des données financières qui caractérisent les collectivités locales restent très imparfaites.

Ainsi, l'évaluation des dépenses et des ressources des collectivités locales est effectuée de manière différente par les différentes administrations qui ont à connaître des collectivités locales. En 1993, par exemple, l'estimation des dépenses de ces dernières a varié (en chiffres provisoires) de 737 milliards de francs pour l'INSEE à 828 milliards de francs pour la direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire et 754 milliards de francs pour la direction de la comptabilité publique.

De même, si les risques liés à l'endettement propre des collectivités locales apparaissent globalement maîtrisés, aucune donnée synthétique centralisée dans la comptabilité publique ne permet d'apprécier l'ensemble du risque encouru par les collectivités locales en matière de garanties d'emprunt.

• Le rapport de la commission Delafosse relève, en second lieu, que la connaissance des flux financiers entre l'Etat et les collectivités locales est partielle.

S'il est relativement aisé d'apprécier de manière exhaustive les flux allant de budget de l'Etat vers les collectivités locales, en revanche, il est plus difficile –en l'absence d'un document synthétique– de repérer l'ensemble des flux qui vont des collectivités locales vers l'Etat.

En effet, si ces flux sont facilement identifiables lorsqu'ils prennent la forme de fonds de concours ou de prélèvements prévus par la réglementation, ils le sont moins lorsqu'il s'agit de comptabiliser des mises à disposition de matériels, d'équipements ou de personnels ou les dépenses engagées par les collectivités locales pour financer des opérations dans lesquelles l'Etat intervient.

En 1993, les fonds de concours versés par les collectivités locales auraient atteint au minimum 7,3 milliards de francs, dont 78 % ont servi à financer les routes nationales.

Comme le montre une enquête réalisée par l'Assemblée des présidents de conseils généraux, la prise en charge d'un certain nombre de dépenses par les collectivités locales peut –en dehors des fonds de concours– prendre des formes très variées : apports de terrains, travaux de viabilisation, mises à disposition de mobilier, de véhicules et de matériels ou de personnel.

Constatant que la comptabilité par nature ou par fonction n'était pas destinée à retracer ce type d'intervention, le rapport suggère qu'un processus spécifique d'information soit recherché pour évaluer le volume réel des participations financières des collectivités locales à des opérations relevant de l'Etat.

Le rapport souligne également qu'une classification des flux financiers devrait permettre de mieux cerner les responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités locales.

Il propose à cet effet deux regroupements concernant, d'une part, la prise en charge par l'Etat d'une partie de la fiscalité locale, d'autre part, l'accompagnement financier de la décentralisation.

Le premier groupe correspond aux sommes versées par l'Etat aux collectivités en compensation, d'une part, d'exonérations prévues par la loi aux quatre impôts directs locaux, d'autre part, de dégrèvements pris en charge par l'Etat. Le rapport souligne que *le volume financier atteint par ce dispositif, sa complexité et sa totale obscurité à l'égard du contribuable sont de nature à remettre en cause*

le système de financement local et à vider d'une partie de son contenu le principe de libre administration des collectivités locales».

Quant au second groupe, il comprend, outre la fiscalité transférée, des concours financiers d'origine diverse parmi lesquels se détachent la DGF et le fonds de compensation de la TVA.

Afin d'améliorer la connaissance de l'environnement financier des collectivités locales, le rapport Delafosse propose l'élaboration de *tableaux de bord des finances locales*, qui non seulement seraient des outils d'aide à la décision et de prospective mais aussi permettraient une meilleure lisibilité du système local par les contribuables.

Il suggère également la mise en place d'un *observatoire des finances locales* qui serait un lieu d'expertise permettant d'associer l'administration, les élus et les experts à la réflexion sur les finances locales.

Cette dernière proposition –qui a reçu l'approbation du Gouvernement– a trouvé une traduction dans une disposition (article 23 bis C), adoptée par le Sénat lors de l'examen en première lecture du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire– qui crée un tel observatoire au sein du comité des finances locales. L'observatoire des finances locales établirait chaque année, sur la base des comptes administratifs, un rapport sur la situation financière des collectivités locales. Il réaliserait également des études sur les facteurs d'évolution de la dépense locale.

• **Mais, les lacunes constatées dans la connaissance des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales rendent également hautement souhaitable une véritable évaluation des charges résultant des transferts de compétences.**

Comme l'a relevé l'Assemblée des présidents de conseils généraux dans le cadre des travaux de la commission Delafosse, toute appréciation sur l'évolution de la fiscalité transférée ne peut être portée sans une analyse parallèle de l'accroissement des dépenses mises à la charge des collectivités dans le cadre de leurs nouvelles compétences.

C'est pourquoi, votre commission se félicite de la relance de l'activité de la commission consultative sur l'évaluation des charges transférées qui –réunie le 12 octobre dernier, à la suite du renouvellement de ses membres– poursuivra ses travaux en 1995.

Deux articles additionnels adoptés par le Sénat, lors de l'examen en première lecture du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, sont de nature à renforcer cette recherche de clarification.

Le premier (article 23 bis A) prévoit que seraient réalisés chaque année des constats financiers sur la participation des collectivités locales à des opérations relevant de la compétence de l'Etat et sur les concours de l'Etat à des programmes intéressant les collectivités locales. L'ensemble de ces constats sera adressé à la commission consultative qui en présentera la synthèse dans un rapport au Parlement.

Le second (article 23 bis B) précise que la commission consultative établira dans les six mois de la publication de la loi d'orientation, un bilan de l'évolution des charges transférées aux collectivités locales, que ces charges soient compensées ou non. Le bilan devra être actualisé chaque année.

• La nécessité de clarifier les relations de partenariat qui se sont progressivement établies entre l'Etat et les collectivités locales est également soulignée par le rapport Delafosse. Ces relations se sont développées dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, mais aussi d'autres procédures conventionnelles prévues notamment pour la mise en oeuvre du schéma Université 2 000 ou encore en application des dispositions légales (pour le revenu minimum d'insertion, par exemple). Le rapport propose de recentrer les procédures contractuelles autour des contrats de plan Etat-régions, de mieux identifier les acteurs et les décideurs et d'évaluer *ex ante* et *ex post* les actions partenariales.

• L'instabilité chronique des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales constitue un autre constat de la commission Delafosse dont le rapport indique, en particulier, que, sur une période de cinq ans, dix-huit lois et deux cents articles ont modifié plus ou moins profondément les dispositions législatives relatives aux quatre taxes directes locales.

De même, les dotations de l'Etat se caractérisent par une multiplicité des objectifs et des procédures. Le rapport dénombre treize dotations faisant l'objet d'une bonne centaine de modalités de répartition. Il souligne l'intérêt d'un retour au principe de globalisation pour simplifier le système et en réduire les coûts de gestion.

Votre rapporteur pour avis relèvera, en outre, l'impact financier de certaines mesures sur les services publics locaux. Ainsi l'article 7 du projet de loi de finances prévoyant une majoration de la

TVA sur les abonnements de gaz, d'électricité et d'énergie calorifique à usage domestique pourra avoir des effets sur les réseaux dépendant des collectivités locales.

- En ce qui concerne la redistribution des ressources, le rapport Delefosse souligne la complexité des mécanismes pour une efficacité qui n'est pas démontrée.

En 1993, environ 13 milliards de francs auraient été redistribués, soit environ 5,7 % des ressources transférées aux collectivités locales par le budget de l'Etat.

Constatant l'existence de passerelles entre les différents mécanismes et entre les différents niveaux de collectivités locales, le rapport observe que ces transferts internes reposent sur une rationalité contestable, constituent des réponses de circonstance et obscurcissent les objectifs et modalités de répartition des ressources entre collectivités.

- La commission Delafosse a examiné, enfin, l'exercice des responsabilités par l'Etat et les collectivités locales.

A ce titre, elle s'est en particulier intéressée à la prise en charge par l'Etat d'une partie croissante de la fiscalité locale. Tout en relevant que cette prise en charge pouvait se justifier dans la mesure où elle était une contrepartie des décisions législatives, elle a considéré que le volume atteint lui conférait des caractéristiques nouvelles. Atteignant près de 25 % des impôts locaux, elle est analysée par la commission Delafosse comme source d'obscurité et d'incompréhension et comme ne favorisant pas l'exercice de leurs responsabilités par les collectivités locales.

B. LA CLARIFICATION DES RESPONSABILITÉS : L'EXEMPLE DE L'ÉQUIPEMENT

Soulignée, en matière financière, par la commission Delafosse, la clarification des responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités locales doit constituer une priorité.

Votre rapporteur pour avis illustrera cette préoccupation à travers l'exemple de l'équipement.

Les rapports entre l'Etat et les départements dans le cadre du fonctionnement des directions départementales de l'équipement (DDE) ont été soumis pendant longtemps au régime transitoire fixé

par l'article 30 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, qui prévoyait le maintien des prestations réciproques entre l'Etat et le département.

Ce régime aurait normalement dû prendre fin avec la mise en application de la loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985 relative à la prise en charge par l'Etat, les départements et les régions des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité. Tel ne fut pas le cas, en pratique, les délais qui avaient été fixés pour le partage des services extérieurs n'ayant pas été tenus.

La loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 relative à la mise à disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'équipement et à la prise en charge des dépenses de ces services, a tendu à mettre en place des dispositions permanentes réglant les relations entre l'Etat et les départements pour le fonctionnement des DDE.

Cette loi a fait l'objet de deux décrets d'application :

- le décret n° 92-1464 du 31 décembre 1992 relatif à la date et aux conditions de prise en charge par l'Etat et les départements des dépenses de fonctionnement et d'équipement des services déconcentrés du ministère de l'équipement, du logement et des transports (directions départementales de l'équipement et services spécialisés maritimes) et des services transférés aux départements par le décret n° 87-100 du 13 février 1987 ;

- le décret n° 92-1465 du 31 décembre 1992 relatif aux conditions de mise à la disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'équipement, du logement et des transports (directions départementales de l'équipement et services spécialisés maritimes).

Pour le parc de l'équipement, les relations entre l'Etat et le département doivent être fondées sur le compte de commerce *«opérations industrielles et commerciales des DDE»* qui, ouvert depuis le 1er janvier 1990, avait été expérimenté dans 69 départements avant l'entrée en vigueur de la loi.

Le parc de l'équipement doit fournir des prestations au département, soit sur la base d'une convention, soit de manière forfaitaire. Les modalités de la mise à disposition du parc de l'équipement ont été précisées par le décret n° 92-1465 du 31 décembre 1992 précité (chapitre premier).

L'intervention des services mis à disposition du département, autres que le parc, doit s'effectuer également soit sur une base conventionnelle soit de façon forfaitaire. Les modalités

d'intervention de ces services ont été précisées par le décret n° 92-1465 du 31 décembre 1992 précité (chapitre II).

En outre, l'article 7 de la loi du 2 décembre 1992 a prévu que, dans le cadre conventionnel, le département peut obtenir une **réorganisation fonctionnelle** des services. Cette réorganisation peut conduire à la création de structures nouvelles placées sous l'autorité fonctionnelle du président du Conseil général. Néanmoins, elle doit tenir compte de la nécessité pour l'Etat de continuer à assurer l'ensemble des fonctionnalités des DDE ainsi que les missions de service public, de proximité notamment. Elle ne doit, en outre, pas augmenter le coût pour l'Etat et les communes, des interventions de la DDE.

Elle résulte d'un projet d'organisation établi par le préfet, dans un délai de six mois à compter de la demande du Conseil général, en concertation avec le président du Conseil général. Le projet doit être soumis à l'avis du comité technique paritaire et, pour les services ou parties de service n'intervenant pas exclusivement pour le compte du département, aux communes ou groupements de communes concernés.

Le Conseil général dispose de trois mois pour se prononcer sur le projet transmis par le préfet. A défaut de délibération dans ce délai, le projet d'organisation est réputé rejeté.

Or, la mise en oeuvre de ce dispositif a suscité –du point de vue des conseils généraux– un certain nombre de difficultés lors de la signature des conventions de constatation de dépenses et d'activités mais aussi lors de la mise en oeuvre de la réorganisation des services ou parties de services prévue à l'article 7 de la loi du 2 décembre 1992.

Suivant les précisions recueillies auprès du ministère de l'équipement, des transports et du tourisme, sur 42 départements ayant demandé cette réorganisation fonctionnelle, la réorganisation serait effective pour quatre d'entre eux et devrait l'être d'ici le mois de mars 1995 pour 14 autres. 13 départements ont décidé de ne pas donner suite au projet de réorganisation, 11 départements n'ont pas encore arrêté leur décision.

Les difficultés rencontrées ont conduit l'Assemblée des présidents de conseils généraux (APCG) à demander que soient étudiées les modalités d'une véritable partition des services déconcentrés du ministère de l'équipement. L'APCG réitère, en outre, sa déception sur l'évolution de la fonction publique territoriale, la filière technique notamment, qui aboutit à décourager les personnels de toutes catégories.

Lors de l'examen de la loi du 2 décembre 1992, votre commission des Lois avait tenu à souligner que la valeur de ce dispositif dépendrait de la façon dont il serait mis en oeuvre. Elle restera donc vigilante sur les évolutions à venir.

*

* *

A l'occasion de la présentation du présent avis devant la commission des Lois, votre rapporteur pour avis a enfin noté l'importance des crédits qui seront consacrés, en 1995, à l'organisation des élections (1,25 milliard de francs).

*

* *

Sous le bénéfice des observations qu'elle vous soumet, la commission des Lois a décidé de donner un avis favorable aux crédits du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire consacrés à la décentralisation.