

N° 98

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1987.

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 1988, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME I

INTÉRIEUR

DÉCENTRALISATION, TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS
ET ADMINISTRATION TERRITORIALE

Par M. Pierre SALVI,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larche, *président* ; Felix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Vitapoulle, *vice-présidents* ; Germain Authie, Rene-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, *secrétaires* ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jean Clouet, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Jacques Grandon, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Guy Malé, Paul Masson, Hubert Peyou, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8^e législ.) : 941 et annexes, 960 (annexe n° 29), 964 (tome III) et T.A. 175.

Sénat : 92 et 93 (annexe n° 27) (1987-1988).

Loi de finances. — *Collectivités locales.*

SOMMAIRE

	Pages
Avant-Propos	5
CHAPITRE PREMIER : LES FINANCES LOCALES : UNE SITUATION MAITRISEE MALGRE LES HANDICAPS	6
I. La maîtrise des budgets locaux	6
A. Caractéristiques générales des dépenses	9
B. Caractéristiques générales des ressources	18
C. Des tarifs publics locaux plus réalistes	22
D. Le préoccupant problème de la CNRACL	24
II. La fiscalité locale	27
A. La fiscalité directe :	29
1. une progression contenue	29
2. une actualisation ajournée	31
3. une révision attendue	33
4. Les compensations versées par l'Etat : une inquiétante évolution	34
B. La fiscalité indirecte	36
C. La nécessaire réforme de la fiscalité locale	38
III. Les emprunts	39
A. Evolution générale vers la banalisation	39
B. La réforme de la CAECL	41
IV. Les concours de l'Etat	43
A. L'action "collectivités territoriales"	44
B. Les principaux concours de l'Etat	48
CHAPITRE II : LA DECENTRALISATION : VERS L'AGE DE RAISON	53
I. Les transferts de compétences et leur compensation financière	53
A. Le rôle de la commission consultative d'évaluation des charges	53
1. Les attributions de la CCEC	53
2. Les travaux de la CCEC	54

	Pages
3. Le rapport d'activité prévu par l'article 98 de la loi de finances pour 1987	57
B. Le suivi des transferts de compétences	58
1. Des transferts à risques	60
. Les lycées et collèges	60
. L'aide sociale et la santé	62
2. La réorganisation des services extérieurs	65
. Les services réorganisés	68
. Ce qui reste à faire	68
C. Les ressources de compensation	69
1. La dotation générale de décentralisation	70
. Le respect des engagements de l'Etat	70
. Une compensation néanmoins à parfaire	72
2. La fiscalité transférée	73
3. Les dotations scolaires	74
II. Les réformes législatives : des interventions nécessaires	75
A. Les mesures d'ordre économique et financier	75
1. L'assouplissement des règles budgétaires	75
. La loi du 19 août 1986	75
. Le projet de loi d'amélioration de la décentralisation (PLAD).....	76
2. Le problème du contrôle financier	76
. Le caractère inadapté du contrôle	76
. La solution prévue par le PLAD	76
3. L'effort de solidarité au profit des collectivités défavorisées	77
. La répartition des dotations	77
. La coopération intercommunale	78
4. Un frein aux interventions économiques inutiles	79
B. La clarification de la situation des personnels	81
1. Des effectifs importants	81
2. Les lois de 1984 : un statut difficilement inapplicable	82
3. La réforme introduite par la loi du 13 juillet 1987	82
CHAPITRE III : L'ACTION "ADMINISTRATION TERRITORIALE"	85
I. Le financement des élections	85
II. Les partages de services : l'application de la loi du 11 octobre 1985	86
A. Les transferts de personnels à l'Etat	86
B. Les effectifs des départements et des régions	88
C. Les frais de fonctionnement des préfetures.....	89
. Le prélèvement sur la dotation générale de décentralisation.....	89
. L'article 70 du projet de loi de finances	89

	Pages
	-
III. Les tribunaux administratifs	90
A. Les moyens budgétaires	90
B. L'engorgement persistant du contentieux administratif.....	91
C. La réforme du contentieux administratif	95
 L'EXAMEN EN COMMISSION	 101

Mesdames, Messieurs,

Le présent avis correspond à deux des actions inscrites au budget du Ministère de l'Intérieur concernant, la première, les collectivités locales, la seconde, l'administration territoriale.

Mais cette approche trop strictement budgétaire ne permet pas, en ce qui concerne le premier de ses volets, d'appréhender dans sa totalité la politique de l'Etat à l'égard des collectivités locales.

C'est pourquoi, après un rapide bilan de la situation financière des collectivités locales en 1987, votre rapporteur se propose d'examiner l'ensemble des concours financiers aux collectivités locales prévues par le projet de loi de finances pour 1988, avant de faire le point sur la poursuite de la décentralisation et des améliorations législatives en la matière. Seront analysées, dans un second temps, des mesures budgétaires consacrées à l'administration territoriale et plus spécialement de celles qui ont trait au fonctionnement des juridictions administratives.

CHAPITRE PREMIER

LES FINANCES LOCALES

UNE SITUATION

MAITRISEE MALGRE LES HANDICAPS

Les collectivités locales ont su, au cours des deux dernières années, faire la preuve de leur capacité à gérer les finances locales avec rigueur, malgré la situation financière difficile à laquelle elles étaient confrontées.

Cela est d'autant plus remarquable que les collectivités territoriales et leurs établissements publics ont eu à affronter, au cours des deux derniers exercices, les conséquences de la surcompensation imposée à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) et la charge de la dette pour les emprunts contractés à taux élevé avant la décélération de l'inflation, ce que devraient progressivement atténuer les mesures de renégociation de la dette.

En dépit de ces contraintes, les budgets locaux apparaissent bien maîtrisés. D'après les dernières prévisions, ils se caractérisent par une fiscalité contenue, un recours accru à l'emprunt et une relative stabilité des concours de l'Etat.

I - LA MAITRISE DES BUDGETS LOCAUX

Les comptes des administrations publiques locales (1) pour 1987, tels qu'ils ressortent de la plus récente "Note de conjoncture" de la caisse des des dépôts et consignations (novembre

(1) Les A.P.U.L. comprennent les communes, les départements, les régions, les groupements de collectivités locales, ainsi que divers organismes publics comme les établissements publics d'aménagement, les agences financières de bassin. En revanche, sont exclus les hôpitaux, les SEM, les organismes d'H.L.M. et l'outre-mer.

1987), confirment les tendances déjà relevées en juillet dernier à ce sujet concernant la **progression relativement modérée des budgets locaux** qui hors réaménagement de la dette atteindraient 501,7 milliards de francs, soit **une progression de 3,9 % par rapport à 1986** (et 0,7 % en volume) ;

Il apparaît en outre que la croissance de la **fiscalité locale** a été pratiquement nulle cette année en francs constants (+ 0,1 %). La **modération fiscale** est surtout le fait des communes et des départements dont les impôts directs traditionnels diminuent respectivement de 1,7 % et de 2,7 %. Il s'ensuit que le **montant des impôts directs locaux supportés par les contribuables** devait diminuer globalement. Ce tassement de la pression fiscale est en contrepartie dû, il convient de le souligner, à la revalorisation limitée des bases des quatre taxes directes et aux mesures d'allègement de taxe professionnelle décidées par l'Etat. Mais il résulte aussi du faible relèvement des taux fixés par les organes délibérants.

On constate, en revanche, que la part de la fiscalité dite de "transfert" (vignette, carte grise, droits de mutation) progresse par rapport aux autres recettes fiscales (25 % de l'ensemble) et que les impôts levés par les régions connaissent une progression spectaculaire de 30 % à 40 %. Cette évolution risque d'être encore accentuée par la possibilité que leur ouvre le projet de loi de finances de voter directement le taux de chaque taxe directe locale.

La **libération des tarifs de services publics locaux**, à l'exception des cantines scolaires et des services de transports urbains, tend à un rééquilibrage de ce poste de recettes dans les budgets locaux, tenant plus exactement compte du coût réel des services publics, la charge étant aussi plus équitablement répartie entre l'utilisateur et le contribuable.

Conséquence de la limitation des ressources fiscales et de la tension encore forte sur les dépenses de fonctionnement, **l'autofinancement paraît cette année devoir marquer un recul**, ce qui traduit, de la part des responsables locaux, la volonté d'étaler la charge des investissements dans le temps.

L'effort d'équipement ne s'en est pas moins poursuivi en 1987. Après un léger retentissement en début d'exercice, les dépenses d'investissement ont ainsi repris leur croissance et devraient atteindre environ 111,5 milliards de francs cette année.

Pour soutenir cette politique, le recours à l'emprunt a dû être augmenté corrélativement au tassement de l'épargne brute. Néanmoins, le gonflement important de la demande d'emprunt provient essentiellement des mesures de restructuration de la dette en prenant notamment la forme d'emprunts de refinancement contractés aux taux actuels. Le réaménagement a représenté 19 milliards de remboursements anticipés en 1987.

La structure des recettes et des dépenses 1987, résultant des dernières estimations connues, se présente comme suit :

(En millions de francs.)

Recettes	1986	1987	Evolution (en pour- centage)	Dépenses	1986	1987	Evolution (en pour- centage)
Fonctionnement.				Fonctionnement.			
Recettes fiscales ...	222,2	230,5	+ 3,7	Frais de personnel .	145,7	153,5	+ 5,3
Concours de l'Etat	91,5	94,7	+ 3,5	Frais financiers ...	45,7	49	+ 7,4
Recettes tarifaires ...	76,1	79,1	+ 4	Achats de biens et services	77,5	80,6	+ 4
				Prestations sociales	22,9	23,9	+ 4,2
Autres recettes	19,1	19,9	+ 3,7	Autres dépenses ...	36,3	37,7	+ 3,9
Sous-total (dont excédent)	409 (80,8)	424,2 (79,3)	+ 3,7 (- 1,9)	Sous-total	328,2	344,9	+ 5,1
Investissement.				Investissement.			
Epargne brute	80,8	79,3	- 1,9	Dépenses d'équipe- ment	106,7	112,6	+ 5,5
Emprunts	54,3	72	+ 32,6	Remboursement d'emprunts	29,6	46,1	+ 55,7
Subventions de l'Etat	22,2	23,5	+ 5,9	Autres dépenses ...	23,1	18,4	- 20,6
Autres recettes	2,1	2,2	+ 3				
Sous-total (hors épargne brute)	78,7	97,8	+ 24,2	Sous-total	159,5	177,1	+ 11
Total	487,8	522	(1) + 7	Total	487,8	522	(1) + 7

(1) Hors réaménagement de la dette, les budgets locaux atteignent 501,7 milliards de francs, soit une progression 1987/1986 de + 3,9 %.

A. Caractéristiques générales de la dépense

Si les données relatives à l'année 1987 éclairent sur les principales tendances affectant la structure de la dépense et son évolution, elles n'ont encore valeur que de prévisions. Elles ne dispensent pas d'analyser les résultats des années antérieures qui au surplus mettent en évidence les traits distinctifs entre les différents niveaux de collectivités territoriales.

1. Les dépenses des communes

Le tableau ci-après retrace l'évolution des dépenses réelles totales des communes (hors Paris), depuis 1984, en distinguant la part respective des principaux postes de la section de fonctionnement et de la section d'équipement.

ENSEMBLE DES COMMUNES

(Hors groupements.)

	1984	1985 (1)	1986 (2)
Dépenses réelles totales :			
— en milliards de francs	208,3	229,3	247,6
— valeurs en francs par habitant	(3 902)	(4 294)	(4 637)
Dépenses de fonctionnement :			
— en milliards de francs	141,2	153,6	164,3
— part dans les dépenses totales	(67,7 %)	(67 %)	(66,4 %)
<i>dont :</i>			
Frais de personnel :			
— en milliards de francs	60,4	65,1	68,7
— part dans le fonctionnement	(42,8 %)	(42,4 %)	(41,8 %)
Intérêts de la dette :			
— en milliards de francs	17,4	19,7	21,6
— part dans le fonctionnement	(12,3 %)	(12,8 %)	(13,2 %)
Dépenses d'investissement :			
— en milliards de francs	67,2	75,7	83,3
— en francs par habitant	(1 258)	(1 418)	(1 559)
Dépenses d'équipement brut :			
en milliards de francs	50	56,1	61,1
— part dans les dépenses d'investissement	(74,4 %)	(74,1 %)	(73,3 %)
— en francs par habitant	(936)	(1 050)	(1 145)
<i>dont :</i>			
Remboursement de dettes :			
— en milliards de francs	11,3	12,8	14,7
— part dans les dépenses d'investissement	(16,7 %)	(16,9 %)	(17,7 %)
Annuité de la dette :			
— en milliards de francs	28,6	32,4	36,3
Annuité de la dette	18 %	18,6 %	19,3 %
Recettes de fonctionnement			
(1) Estimations.			
(2) Prévisions.			

Source : Ministère de l'Intérieur.

Il en ressort qu'en matière de dépenses courantes, la part relative des frais de personnel marque un certain tassement au profit des frais financiers entre 1984 et 1986. Si l'évolution de

leur part relative tend à s'inverser, leur progression en valeur est également significative de la situation faite aux communes par la charge de la dette, pour les emprunts contractés à taux élevés avant la décélération de l'inflation. Si la progression des frais de personnel est de 13,74 % entre 1984 et 1986, celle des frais financiers est beaucoup plus forte : + 24,13 %.

En matière d'investissements, le remboursement de la dette en capital représente une part croissante dans les budgets, 17,7 % en 1986 contre 16,7 % en 1984. Les dépenses d'équipement brut n'en progressent pas moins de façon importante (+ 22,2 % de 1984 à 1986).

2. Les dépenses des départements

Le tableau ci-après présente des éléments chiffrés homogènes par rapport à ceux fournis ci-dessus pour les communes ; il invite donc à des comparaisons d'un type de collectivité à l'autre :

	1984	1985	1986
Dépenses réelles totales :			
— en milliards de francs	109,4	120	130,5
— valeurs en francs par habitant	(1 969)	(2 158)	(2 348)
Dépenses de fonctionnement :			
— en milliards de francs	82,1	88,5	94,6
— part dans les dépenses totales	(75,1 %)	(73,8 %)	(72,5 %)
<i>dont :</i>			
Frais de personnel :			
— en milliards de francs	11,1	12	12,8
— part dans le fonctionnement	(13,5 %)	(13,5 %)	(13,5 %)
Intérêts de la dette :			
— en milliards de francs	5,6	6,8	7,4
— part dans le fonctionnement	(6,8 %)	(7,6 %)	(7,9 %)
Dépenses d'investissement :			
— en milliards de francs	27,3	31,5	36
— en francs par habitant	(491)	(566)	(648)
Dépenses d'équipement brut :			
— en milliards de francs	13,6	16	19
— en francs par habitant	(244)	(289)	(342)
<i>dont :</i>			
Remboursement de dettes :			
— en milliards de francs	4,8	5,5	6,4
— part dans les dépenses d'investissement ...	(17,5 %)	(17,6 %)	(17,6 %)
Annuité de la dette :			
— en milliards de francs	10,4	12,3	13,8
Annuité de la dette	10,8 %	11,7 %	12,1 %
Recettes de fonctionnement			

Source : Ministère de l'Intérieur.

La part des dépenses de fonctionnement dans les budgets départementaux est beaucoup plus importante que celle qui leur est réservée dans les budgets communaux. Ceci s'explique en particulier par les compétences transférées aux départements en matière d'aide sociale et de santé. A cet égard, le fléchissement de cette part relative qui passe de 75,1 % en 1984 à 72,5 % en 1986, de l'ensemble des décaissements des départements, fournit un motif de satisfaction, car il témoigne de la maîtrise avec laquelle les départements ont su assurer leurs nouvelles responsabilités,

la proximité de l'autorité locale compétente favorisant un meilleur contrôle de la dépense.

La charge de la dette bien que moins forte pour les départements que pour les communes n'en occupe pas moins une place croissante dans les budgets ; l'annuité de la dette passe de 10,4 milliards de francs en 1984 à 13,8 milliards de francs en 1986.

L'élément le plus satisfaisant concerne les frais de personnel qui connaissent une progression modérée et ont une part relativement stable dans les dépenses de fonctionnement, soit 13,5 %.

3. Les dépenses des régions

Procédant de la même démarche que pour les communes et les départements, le tableau ci-dessous caractérise la situation des budgets régionaux au cours des trois dernières années :

	1984	1985	1986
Dépenses réelles totales :			
— en milliards de francs	14,4	18,2	23,4
— valeurs en francs par habitant	(260)	(327)	(422)
Dépenses de fonctionnement :			
— en milliards de francs	5,6	7	10,2
— part dans les dépenses totales	(38,8 %)	(38,5 %)	(44,1 %)
<i>dont :</i>			
Frais de personnel :			
— en milliards de francs	0,3	0,4	0,5
— part dans le fonctionnement	(5,7 %)	(6 %)	(5 %)
Intérêts de la dette :			
— en milliards de francs	1	1,3	1,5
— part dans le fonctionnement	(17,8 %)	(18,3 %)	(14,5 %)
Dépenses d'investissement :			
— en milliards de francs	8,8	11,2	13,1
— en francs par habitant	(159)	(201)	(236)
Dépenses d'équipement brut :			
— en milliards de francs	0,3	0,7	1,6
— en francs par habitant	(6)	(13)	(29)
<i>dont :</i>			
Remboursement de dettes :			
— en milliards de francs	0,4	0,5	0,6
— part dans les dépenses d'investissement ...	(4,8 %)	(4,6 %)	(4,8 %)
Annuité de la dette :			
— en milliards de francs	1,4	1,8	2,1
Annuité de la dette	11,6 %	12 %	11,4 %
Recettes de fonctionnement			

Source : Ministère de l'Intérieur.

On constate que si les dépenses de fonctionnement occupent encore dans les budgets des régions une place réduite par rapport aux charges d'investissements, la forte progression de leur part relative au cours des dernières années doit retenir l'attention.

La vocation de la région doit rester essentiellement axée sur l'impulsion économique et sur le développement des investissements. La forte montée des frais de

fonctionnement des régions appelle une interrogation sur le point de savoir si notre pays a bien les moyens de s'offrir quatre niveaux d'administration.

Dans ce contexte, il est à souligner toutefois que les charges de personnel des régions, bien qu'en progression marquée de 1984 à 1986 (+ 66,6 %) occupent une part relative légèrement moins importante au cours de la dernière année connue.

Les dépenses d'investissement des régions et parallèlement l'annuité de la dette connaissent une évolution importante, conformément à la tendance observée au cours de la période pour les autres collectivités locales.

Si l'on s'attache maintenant à l'évolution d'ensemble des dépenses des collectivités territoriales, telle que permettent de l'appréhender les derniers éléments chiffrés fournis par le ministre de l'Economie, des Finances et de la Privatisation (1), il apparaît que les dépenses des communes, de leurs groupements et des départements connaissent une progression relativement bien contrôlée de 1984 à 1986, à l'inverse de celles des régions dont les budgets continuent à augmenter de façon inquiétante, ainsi que le met en relief le tableau ci-après :

DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE LEURS GROUPEMENTS

Catégorie des collectivités et d'établissements	Montants en milliards de francs		Variation en pourcentage	
	Du 1.1.85 au 31.12.1985	Du 1.1.86 au 31.12.86	1984-1985	1985-1986
Collectivités territoriales	484,1	530,9	+ 10,8	+ 9,7
<i>dont</i> :				
Régions	17,4	21,8	+ 21,3	+ 25,3
Départements	112,7	125	+ 7,2	+ 10,9
Communes	255,8	276,7	+ 10,1	+ 8,2
Groupements de communes .	56,3	60,2	»	+ 6,9

(1) Notes Bleues 348, 7-13 septembre 1987. Chaque administration travaillant sur des séries qui lui sont propres, il n'est pas possible d'obtenir des données d'ensemble homogènes ; seuls seront donc considérés ici les taux d'évolution d'une année sur l'autre.

Le taux global de variation des décaissements marque un léger tassement d'une année sur l'autre, toutes collectivités territoriales confondues :

+ 9,7 % de 1985 à 1986

contre

+ 10,8 % de 1984 à 1985

En 1987, les tendances qui se dessinent font apparaître une gestion plus rigoureuse encore, comme l'illustrent les prévisions que vient de rendre publiques la direction du développement local de la Caisse des Dépôts et bien que les comptes utilisés ne soient pas strictement comparables aux précédents, puisqu'il s'agit de l'ensemble des administrations publiques locales.

- Les dépenses de fonctionnement connaissent une progression très modérée (+ 5,1 %) par rapport à 1986, ce qui mérite d'être souligné compte tenu des hypothèques qui pesaient sur les dépenses de personnels et de la charge des intérêts de la dette.

Or, les frais de personnel n'augmentent que de 2 % en volume, malgré le relèvement de cinq points des cotisations à la CNRACL en 1987. L'évolution des effectifs est modeste (+ 1 %), mais diffère selon les catégories de collectivités concernées : les recrutements ont repris légèrement dans les communes, tandis que les effectifs des régions et surtout des départements semblent être en régression, du fait des partages des préfectures et des services extérieurs, qui auraient entraîné le retour vers l'Etat d'environ 18 000 agents.

Toutefois, par rapport aux prévisions faites en juillet 1987, un plus juste compte est pris du poids des cotisations sociales, puisque l'évolution attendue des dépenses de personnel est revue en hausse très nette, ce qui ne laisse pas d'être préoccupant pour l'avenir.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL DEPUIS 1973

(En milliards de francs.)

Dates	Communes	Pourcentage	Groupements	Pourcentage	Départements	Pourcentage	Régions	Pourcentage
1973	11,777		0,856		1,596		*	
1974	14,316	+ 21,5	1,089	+ 27,2	2,029	+ 27,1	0,006	
1975	17,413	+ 21,6	1,407	+ 29,2	2,550	+ 25,6	0,013	+ 116
1976	20,433	+ 17,3	1,692	+ 20,3	3,066	+ 20,2	0,017	+ 30,8
1977	23,497	+ 15	1,903	+ 12,5	3,684	+ 20,2	0,022	+ 29,4
1978	27,442	+ 16,8	2,266	+ 19,1	4,362	+ 18,4	0,027	+ 22,7
1979	31,817	+ 15,9	2,747	+ 21,2	5,175	+ 18,6	0,033	+ 22,2
1980	36,489	+ 14,7	3,221	+ 17,2	6.115	+ 18,2	0,041	+ 24
1981	43,538	+ 19,3	4,009	+ 24,5	7,300	+ 19,4	0,057	+ 39
1982	51,826	+ 19	4,814	+ 20,1	8,639	+ 18,3	0,100	+ 75,4
1983	59,608	+ 15	5,580	+ 15,9	10.015	+ 15,9	0,192	+ 92
1984	65,664	+ 10,2	6,215	+ 11,4	11,060	+ 10,4	0,321	+ 67,2
Estimation 1985	69,1	+ 5,2	6,5	+ 0,45	11,9	+ 8	0,4	+ 29,9

Source : Direction de la comptabilité publique Direction générale des collectivités locales.

Les dépenses d'aide sociale liées aux compétences transférées aux départements en la matière et celles des communes sont majorées cette année de 1 % en termes réels (+ 4,2 % en valeur) par l'effet des mesures de lutte contre la pauvreté (environ 120 millions de francs) et du transfert de la charge d'assurance aux personnes démunies (+ 500 millions de francs), à quoi s'ajoutent les interventions renforcées des communes aux personnes sans ressources.

Enfin, les frais financiers sont affectés par les charges financières liées aux remboursements anticipés. Ils augmentent ainsi de 7,4 % par rapport à 1986.

- Les budgets d'investissement sont caractérisés par une hausse sensible qu'explique la part très importante occupée par l'emprunt, du fait en particulier des mesures de réaménagement.

Les investissements ont continué à progresser (+ 5,5 %), bien que leur croissance marque le pas par rapport à celle de 1986/1985, période de gros travaux. Ils auraient représenté 112,6 milliards de francs en 1987, une reprise ayant

eu lieu après une période d'asthénie en début d'année dans le secteur du bâtiment notamment.

A la suite des **transferts de compétences en matière scolaire**, les programmes de remise en état ou de construction des collèges et lycées sont en expansion, l'effort devant s'intensifier dans les années à venir pour les lycées spécialement. A partir de 1987, les régions et les départements ont revu à la hausse le poste des équipements scolaires dans leurs budgets primitifs (+ 130 % et + 50 % respectivement, soit environ le cinquième des investissements).

Viennent ensuite les travaux routiers qui représentent les 2/3 des investissements des départements.

Les investissements communaux devraient progresser plus modérément.

L'amortissement de la dette en capital est en spectaculaire ascension (+ 55,7 %), en raison de l'importance des remboursements anticipés, 19 milliards de francs cette année sur un total de 46,12 milliards. Le réaménagement de la dette s'est traduit par un développement des charges financières. Si l'endettement n'est pas réduit de ce fait, il ralentit toutefois sa progression.

B. Caractéristiques générales des ressources

Depuis 1985, le taux de progression des ressources des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, connaît, année après année, une certaine décélération, parallèle à celle observée pour les dépenses, les régions étant là encore en situation contrastée par rapport aux départements et aux communes, ainsi qu'il apparaît dans le tableau suivant :

**RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
ET DE LEURS GROUPEMENTS**

Catégories de collectivités et d'établissements	Montants en milliards de francs		Variation en pourcentage	
	DU 1-1-1985 AU 31-12-1985	DU 1-1-1986 AU 31-12-1986	1985-1984	1986-1985
Ensemble des collectivités territo- riales	492,2	534,3	+ 9,3	+ 8,5
<i>dont :</i>				
Régions	17,1	21,5	+ 14,6	+ 25,3
Départements	115,4	125,9	+ 7,6	+ 9,1
Communes	259,1	279,7	+ 9,1	+ 8
Groupements de communes .	57,3	61,1	*	+ 6,7

Source : ministère des Finances

Les communes et leurs groupements qui, pris ensemble totalisent 64 % des ressources des collectivités territoriales en 1986, constituent aussi le niveau où l'évolution est la mieux contenue en 1986 (+ 8 % pour les communes et + 6,7 % pour les groupements, alors que la moyenne de progression est de 8,5 %).

A l'opposé, les régions qui ont reçu la charge des lycées début 1986 ont un fort taux de hausse qui provient pour partie de l'abondement des crédits transférés par l'Etat pour l'exercice de leurs nouvelles compétences.

Si l'on voit maintenant l'évolution par catégorie de ressources, on peut constater une certaine restructuration, liée à la contraction des recettes fiscales comme il ressort du tableau ci-après :

EVOLUTION DES PRINCIPALES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES 1985-1986

(En milliards de francs.)

Recettes	Montants		Variations en pourcentage 1985-1986
	Du 1.1.1985 au 31.12.1985	Du 1.1.1986 au 31.12.1986	
Recettes fiscales	166,8	181,7	+ 8,9
<i>dont :</i>			
- impositions directes (taxes foncières, d'habitation et professionnelle)	157,6	171,7	+ 9
- fonds national de taxe professionnelle	5,3	6	+ 13
- vignette automobile	9,2	9,9	+ 8
Dotation globale de fonctionnement (1) (D.G.F.)	66,4	70,5	+ 6,1
Dotation générale de décentralisation (D.G.D.)	8,2	13,8	+ 67,9
Autres subventions et participations de fonctionnement versées par l'Etat ..	10,4	11,4	+ 9,5
Subventions d'équipement versées par l'Etat	18,7	20	+ 6,9
<i>dont :</i>			
- F.C.T.V.A.	11,7	10,9	- 6,9
- dotation globale d'équipement (D.G.E.)	3,3	3,9	+ 18,9
Emprunts auprès de la Caisse des dépôts de la C.A.E.C.L. et des caisses de Crédit agricole	51,1	51,9	+ 1,7

(1) Y compris la dotation versée aux communes pour le logement des instituteurs.

La progression de la fiscalité est ralentie de plus de trois points (+ 8,9 % de 1985 à 1986 contre 12,1 % de 1984 à 1985).

Parmi les ressources de compensation des transferts de compétences, la hausse très forte de la dotation générale de décentralisation résulte des derniers grands transferts intervenus au 1er janvier 1986 : les régions ont ainsi reçu 1 891 millions de francs et les départements 1 215 millions de francs pour le fonctionnement des établissements scolaires en 1986.

Enfin, pour les recettes d'investissement, l'emprunt progresse très faiblement (+ 1,7 %), tandis que le montant du FCTVA diminue de - 6,9 %, par application des nouveaux critères d'attribution définis par le décret du 26 décembre 1985.

En 1987, on ne dispose encore que de peu d'informations. La note de conjoncture de la caisse des dépôts déjà citée fournit toutefois des éléments d'appréciation très éclairants qui confirment la plupart des tendances antérieures et traduisent une rigueur accrue dans la gestion locale.

- **Le trait le plus saillant est la maîtrise de la fiscalité locale**, puisqu'en 1987 les impôts locaux proprement dits ne devraient augmenter que de 0,5 % en volume, contre 5,9 % en 1985 et 1,1 % en 1986. Si l'on affine cette observation par niveau de collectivités locales, on s'aperçoit que la **fiscalité communale devrait même enregistrer un léger recul**, mais que les recettes fiscales départementales progressent encore légèrement, tandis que les impôts régionaux s'inscrivent à contre courant du mouvement général de modération de la fiscalité locale, avec une progression de 19 %.

- Les mesures de restructuration de la dette qui se sont amplifiées en 1987 entraînent une forte augmentation du volume des emprunts qui devraient atteindre 72 milliards de francs, soit une augmentation en valeur de 32,6 %.

- Mais le point sombre de ce tableau est incontestablement **l'évolution négative de l'épargne brute** (- 1,9 %), qui tombe de 80,8 milliards en 1986 à 79,3 milliards de francs en 1987. Cette tendance est d'autant plus inquiétante que les précisions établies à la fin du premier semestre 1987 laissaient présager une meilleure situation de l'autofinancement (+ 8 % en francs courants). La baisse observée procède apparemment de la contraction des ressources fiscales et tarifaires qui augmentent moins vite que les dépenses ordinaires, bien que la progression de celles-ci soit très modérée, on l'a vu.

La diminution de la marge d'autofinancement a conduit à un recours accru à l'emprunt, les autorités locales ayant apparemment fait un arbitrage favorable aux contribuables et tendant à reporter sur l'avenir l'effort supplémentaire demandé au cours des années précédentes à l'impôt.

C. Des tarifs publics locaux plus réalistes

L'encadrement, voire le blocage des tarifs des services publics -qu'ils soient industriels et commerciaux ou administratifs- sur le fondement de l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 relative aux prix, a lourdement pesé au cours des dernières années sur les budgets locaux.

Les mesures de réglementation administrative des prix se heurtait de plus aux principes posés par les lois de décentralisation. Un dispositif adopté par l'administration des finances, -par exemple l'arrêté n° 84-74 du 19 novembre 1984,- pouvait déterminer le pourcentage d'augmentation du prix d'entrée de toutes les bibliothèques municipales ou de celui des piscines, crèches ou bains-douches, sans égard aux coûts réels engendrés par le fonctionnement in situ de ces services publics.

L'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence a heureusement rompu avec ce système, en abrogeant les deux ordonnances du 30 juin 1945, n° 45-1483 précitée, et n° 45-1484 relative à la répression des infractions et à la réglementation économique.

A compter du 1er janvier 1987, les tarifs publics locaux ont été libérés dans leur quasi-totalité.

Les prix des biens, produits et services relevant antérieurement de l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 peuvent, en conséquence, être librement fixés par les autorités territoriales.

L'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 et le décret n° 86-1309 du 29 décembre 1986 pris pour son application visent tous les tarifs des services publics locaux qui ont le caractère d'un prix et dont la fixation n'est pas régie par une disposition législative particulière.

On peut regretter toutefois que deux exceptions soient apportées à ce principe.

Les tarifs des transports publics urbains de voyageurs et les prix des cantines scolaires et de la demi-pension pour les élèves de l'enseignement public restent en effet soumis à un dispositif d'encadrement, en application de l'article premier,

alinéa 2 de l'ordonnance du 1er décembre 1986, qui dispose : "dans les secteurs ou les zones où la concurrence est limitée en raison soit de situations de monopole ou de difficultés durables d'approvisionnement, soit de dispositions législatives ou réglementaires, un décret en Conseil d'Etat peut réglementer les prix après consultation du conseil de la concurrence".

Le régime d'encadrement applicable à ces deux secteurs a été défini respectivement par le décret n° 87-538 du 16 juillet 1987 et le décret n° 87-654 du 11 août 1987.

a) Le taux moyen d'augmentation des transports publics urbains de voyageurs (hors de la région Ile-de-France pour laquelle les prix restent fixés selon des modalités spécifiques) a été fixé à 2,5 % au titre de 1987.

b) Le taux moyen d'augmentation des prix des cantines scolaires et de la demi-pension pour les élèves de l'enseignement public a été également fixé à 2,5 % par rapport aux prix résultant de la réglementation antérieure (arrêté n° 86-66/A du 18 décembre 1986, en vigueur jusqu'au 30 juin 1987).

Observons que les **tarifs de distribution publique d'eau potable et de l'assainissement** qui ne relevaient pas de l'ordonnance du 30 juin 1945 mais d'une législation spécifique, bénéficient aussi d'un régime de liberté tarifaire **depuis le 1er janvier 1986**.

Il n'est pas possible de dresser un bilan complet de la variation des prix de la totalité des services publics locaux, depuis leur libération, en l'absence de statistique centralisées. Seuls sont connues les variations des tarifs des services figurant dans l'indice INSEE, c'est-à-dire la **distribution publique d'eau** (+ 5,5 % en 1986, 3,6 % au premier semestre 1987) ; les **transports interurbains** (+ 3,6 % en 1986, 2,4 % au premier semestre 1987) ; les **transports urbains** y compris les transports parisiens (+ 8,4 % en 1986, + 3,8 % au premier semestre 1987) ; les **cantines scolaires** (+ 4,4 % en 1986, + 1,2 % au premier semestre 1987).

Pour les autres tarifs publics, il semble que l'évolution d'ensemble soit restée très modérée, si l'on s'en rapporte aux récentes prévisions de la caisse des dépôts (+ 4 % entre 1986 et 1987), et que les autorités locales aient su définir une ligne d'équilibre entre les intérêts du contribuable et ceux de l'utilisateur, la recherche de la vérité des prix en matière de services publics étant tempérée par la mise en jeu de la concurrence.

Cette politique de libération des prix s'est accompagnée d'une réflexion sur les modes de gestion des services publics à l'initiative du ministre délégué chargé des collectivités territoriales qui a constitué un groupe de travail à cet effet en début d'année, avec pour objectifs de :

- simplifier les règles de gestion des services publics locaux ;
- garantir la neutralité de choix et de fonctionnement entre les divers modes de gestion ;
- faciliter le passage d'un mode de gestion à un autre, lorsque cela s'avère utile.

Ces buts paraissent devoir être atteints dans la mesure où la liberté tarifaire mise en place à partir de cette année favorise au moins autant qu'elle nécessite la rationalité dans la gestion.

D. Le préoccupant problème de la CNRACL

Instituée en 1945, la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales assure la gestion du régime spécial de retraite des agents des collectivités locales et des établissements hospitaliers qui contribuent à part approximativement égale aux dépenses et aux ressources de la caisse (52 % des tributaires sont des agents des collectivités locales, 48 % des agents hospitaliers).

1. Le mécanisme de la surcompensation

. La loi n°74-1094 du 24 décembre 1974, relative à la protection sociale commune à tous les Français, a institué une compensation financière destinée à remédier aux déséquilibres démographiques entre les régimes d'assurance vieillesse des salariés et entre les régimes de salariés et de non salariés.

L'article 78 de la loi de finances pour 1986 a posé le principe d'une compensation complémentaire interne aux régimes spéciaux d'assurance vieillesse en invoquant la solidarité entre les régimes de protection sociale résultant de la loi de 1974. Il a été souligné alors que la compensation particulière aux régimes spéciaux constituait un dispositif de

portée générale concernant l'ensemble des régimes spéciaux d'assurance vieillesse, y compris le régime des pensions de l'Etat, et non un mécanisme particulier applicable exclusivement au régime de retraite des agents des collectivités locales.

Quoi qu'il en soit, l'application de cette réforme a pénalisé gravement la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, la règle étant que les régimes ayant les rapports démographiques les plus favorables -ce qui était son cas- participent au financement de ceux que leur situation démographique met en difficulté.

Du fait de la mise en oeuvre de la compensation généralisée - 4,4 milliards de francs en 1986, -ainsi que de la **surcompensation entre les régimes spéciaux -près de 4 milliards de francs-** il est résulté une dégradation croissante de la situation financière de la CNRACL, prospère jusqu'à l'exercice 1983 inclus :

- 1984 : déficit de 1,1 milliard de francs
- 1985 : déficit de 4,7 milliards de francs
- 1986 : déficit de 4,8 milliards de francs

Les résultats définitifs de 1987 ne sont pas encore officiellement connus, mais le Gouvernement a d'ores et déjà laissé entendre que le déficit serait inférieur à celui des années précédentes.

A cet égard, relevons que la caisse a pu au cours des deux dernières années éponger une partie de son déficit en faisant appel aux produits financiers qu'elle tirait de ses réserves antérieures et à la liquidation de certains éléments d'actifs.

Quoi qu'il en soit, l'évolution démographique de la caisse jointe aux effets de la surcompensation ne permettront plus dans l'avenir de recourir à ce type de solutions. Aussi la situation de la caisse va-t-elle continuer à grever très fortement les frais de personnel des collectivités territoriales.

2. Incidence des effectifs sur la situation financière de la caisse

Le rapport démographique de la CNRACL, bien qu'il soit plus favorable que celui de la plupart des autres régimes spéciaux, connaît depuis plusieurs années une détérioration sensible, ainsi que le démontre le tableau suivant :

Effectifs	1983	1984	1985	1986	1987 (prévisions)	1988
Cotisants	1 237 452	1 270 720	1 326 079	1 362 863	1 392 490	1 401 915
Pensionnés	274 963	290 663	308 261	327 253	351 457	375 961
Rapport démographique ...	4,50	4,37	4,30	4,16	3,96	3,73

Source . ministère de l'Intérieur.

Depuis 1980, où le rapport des cotisants aux pensionnés était déjà de 4,50, la situation n'a cessé de se dégrader, et les prévisions n'incitent guère à l'optimisme, le rapport démographique devant encore baisser sensiblement.

Admettons toutefois qu'elle était prévisible et qu'elle aurait dû conduire à adapter les taux de cotisations voici plusieurs années.

Or, le taux des cotisations employeur, qui avait été baissé de 18 à 12 % en 1980, dans le souci premier de réduire les charges de fonctionnement des hôpitaux, est repassé à 13 % en 1981 avant de subir de nouvelles réductions en 1982 (12,5 %), en 1983 (10,8 %), et en 1984 (10,2 %). Il a été maintenu à partir de là, à peu près à ce niveau, sans considération de la situation démographique de la caisse. Cette décrue du taux employeur est à l'origine des déficits enregistrés à partir de 1984. C'est dans ce contexte déjà peu favorable qu'est intervenue la surcompensation décidée par l'article 78 de la loi de finances pour 1986.

3. Les palliatifs apportés par le Gouvernement

Les effets conjugués de la surcompensation et de l'évolution démographique laissent prévoir un déficit prévisionnel pour l'exercice 1987 de l'ordre de 9,5 milliards de francs, bien qu'aucun chiffre ne puisse être avancé avec certitude.

Les solutions envisagées pour réduire ce déficit s'inscrivent dans la ligne des palliatifs jusque-là mis en oeuvre et qui pour votre rapporteur ne peuvent tenir lieu de solution satisfaisante.

Tout d'abord ont dû être décidés deux relèvements successifs de cotisations. Mais si le premier concernant la cotisation des salariés était modéré (+ 0,7 % au 1^{er} août 1986), le

second concernant les employeurs (cotisations relevées de 5 % à compter du 1er janvier 1987) a été beaucoup plus difficile, à supporter.

Ces mesures très lourdes auront ainsi été nécessaires pour neutraliser dans l'immédiat l'effet de la surcompensation et son incidence sur l'aggravation du déficit de la caisse.

Elles ont été complétées par des mesures de trésorerie.

La CNRACL a, en effet, obtenu auprès de la caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (CAECL) des facilités de trésorerie. En outre, le retard dans le paiement des cotisations des personnels des hôpitaux a été résorbé.

Cela étant, la nouvelle hausse de cotisations envisagée en 1988, compte tenu de l'importance de l'effort déjà consenti cette année par les collectivités locales ne pourra plus être imputée à la seule dégradation du rapport démographique. C'est le maintien de la surcompensation qui est en fait en cause, car l'état réel des réserves de la caisse joint au relèvement de 5 points des cotisations depuis le début de 1987, apparaissent de nature à éviter la constitution de nouveaux déficits sur la seule base de l'évolution du rapport entre cotisants et pensionnés.

Or, il ne paraît pas justifié que seules les collectivités territoriales fassent les frais de la solidarité nationale en la matière, l'effort ainsi imposé se répercutant inévitablement sur la fiscalité locale dont les élus locaux sont les premiers à vouloir limiter la progression.

II - LA FISCALITE LOCALE

Bien que marquant une tendance très nette au tassement, le taux de progression de la fiscalité locale reste encore relativement élevé : + 9,40 % de 1985 à 1986, mais si l'on s'en tient aux impôts locaux hors fiscalité transférée, ce chiffre tombe à 8,64 %.

Le tableau suivant permet de rapprocher l'évolution des impôts locaux et la fiscalité d'Etat (étant précisé que pour les impôts directs, seuls ont été pris en compte les rôles généraux.

(En milliers de francs.)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Fiscalité directe locale	67 397 + 15,50 %	70 475 + 17,92 %	95 084 + 19,64 %	107 146 + 12,69 %	128 041 + 19,50 %	143 245 + 11,87 %	156 497 + 9,25 %
Impôts transférés	438 + 13,76 %	460 + 5,02 %	609 + 32,39 %	2 067 + 239,41 %	14 254 + 589,60 %	21 500 + 50,83 %	24 713 + 14,94 %
Autres impôts indirects	9 163 + 20,17 %	10 072 + 9,92 %	11 173 + 10,43 %	12 699 + 14,17 %	14 249 + 12,21 %	13 439 - 5,68 %	13 720 + 2,09 %
Total impôts des collectivités locales	76 998 + 14,09 %	90 007 + 16,90 %	106 816 + 18,67 %	121 912 + 14,13 %	156 544 + 28,40 %	178 184 + 13,82 %	194 930 + 9,40 %
Total impôts des collectivités locales (hors transferts)	76 560 + 16,10 %	89 547 + 16,96 %	106 207 + 18,60 %	119 845 + 12,84 %	142 290 + 18,72 %	156 684 + 10,11 %	170 217 + 8,64 %
Ressources fiscales nettes de l'Etat (hors fiscalité transférée)	494 462 »	564 603 + 14,18 %	656 832 + 16,33 %	695 030 + 5,82 %	745 681 + 7,28 %	794 856 + 6,59 %	846 015 + 6,44 %

L'écart entre la pression fiscale de l'Etat et celle des collectivités locales a été particulièrement net en 1983, 1984 et 1985. Depuis, l'écart entre la progression des impôts locaux et celle des impôts levés par l'Etat a diminué très sensiblement en raison :

- d'une part, des différentes mesures d'allègement des impôts locaux, de la taxe professionnelle en particulier ;

- d'autre part, de la volonté des gestionnaires locaux de procéder à la compression des dépenses des collectivités locales dont ils assument la responsabilité.

Cette orientation a porté ses fruits, ce que confirment les prévisions pour 1987, qui font attendre un taux de progression ramené à 3,7 %, mais pour l'ensemble des administrations publiques locales (note de conjoncture précitée de novembre 1987).

A. La fiscalité directe

1. Une progression contenue

o Le tableau ci-après retrace l'évolution de la fiscalité directe locale par catégorie de taxes depuis 1980 :

(En milliers de francs)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Taxe professionnelle ...	32 980 + 14,21 %	39 402 + 19,47 %	47 553 + 20,69 %	50 969 + 7,18 %	58 918 + 15,59 %	65 979 + 11,98 %	71 492 + 8,36 %
Taxe d'habitation	16 206 + 17,04 %	18 464 + 13,93 %	21 841 + 18,29 %	26 002 + 19,05 %	30 321 + 16,61 %	33 766 + 11,36 %	36 838 + 9,09 %
F.B.	10 808 + 19,37 %	13 013 + 20,40 %	15 848 + 21,78 %	19 219 + 21,27 %	26 136 + 35,99 %	29 796 + 14,00 %	33 194 + 11,40 %
F.N.B.	3 881 + 11,97 %	4 351 + 12,11 %	4 945 + 13,65 %	5 610 + 13,44 %	6 217 + 10,82 %	6 769 + 8,88 %	7 220 + 6,66 %
Total 4 taxes .	63 875 + 15,63 %	75 230 + 17,78 %	90 187 + 19,89 %	101 800 + 12,88 %	121 592 + 19,44 %	136 310 + 12,10 %	148 744 + 9,12 %
Taxes assimilées	3 522 + 14,50 %	4 245 + 20,53 %	4 897 + 15,35 %	5 346 + 9,16 %	6 449 + 20,63 %	6 935 + 7,54 %	7 753 + 11,80 %
Total F.D.L. .	67 397 + 15,50 %	70 475 + 17,92 %	95 084 + 19,64 %	107 146 + 12,69 %	128 041 + 19,50 %	143 245 + 11,87 %	156 497 + 9,25 %

Globalement, la progression de la fiscalité directe locale (produit multiplié par 2,37 entre 1980 et 1986) a été plus rapide que celle des impôts indirects revenant aux collectivités locales, dont la progression hors fiscalité transférée a été multipliée par 1,49 entre 1980 et 1986.

Au sein des impôts directs locaux, on relève la progression particulièrement rapide du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties, produit multiplié par 2,55 entre 1980 et 1986. Cette évolution tient en grande partie à la forte progression du produit de cet impôt en 1984 (+ 35,99 %) résultant du passage de 25 ans à 15 ans des exonérations de longue durée sur les constructions neuves.

En sens inverse, la progression de la taxe professionnelle apparaît modérée (2,16) en raison à la fois du caractère

relativement contraignant du lien entre les taux de progression des quatre impôts directs locaux et les différentes mesures d'allègement intervenues à partir de la loi du 28 juin 1982 (réduction pour investissements, réduction de la part des salaires dans l'assiette de l'impôt, abaissement du plafond du taux de taxe professionnelle). Les effets de l'allègement de 16 % arrêté par la loi de finances pour 1987 devaient renforcer cette tendance, à partir de cette année.

De même, et en dépit de la forte remontée des taux, la progression du produit de la taxe sur les propriétés foncières non bâties a été relativement faible pendant cette période (1,86). Cette situation tient au retard pris dans l'actualisation des valeurs locatives cadastrales pour cet impôt.

o Si l'on examine maintenant la situation par catégorie de collectivités territoriales, on s'aperçoit que la part relative de la fiscalité régionale est en accroissement. Rapportée au P.I.B., elle est la seule dont le poids augmente en pourcentage entre 1984 et 1987, ainsi que l'atteste le tableau suivant :

(En pourcentage)

	Part du P.I.B. de la fiscalité directe				Part du P.I.B. de l'ensemble de la fiscalité (directe et indirecte)			
	1984	1985	1986	1987	1984	1985	1986	1987
Communes	1,80	1,87	1,90	1,79	1,98	2,06	2,08	1,97
Communes et groupements ...	1,92	2	2,03	1,91	2,11	2,19	2,21	2,09
Départements	0,78	0,81	0,83	0,79	1,14	1,25	1,31	1,26
Régions	0,09	0,10	0,10	0,13	0,19	0,21	0,22	0,25
Ensemble hors groupements ...	2,81	2,93	2,99	2,87	3,46	3,67	3,76	3,63
Ensemble avec groupements ...	2,93	3,05	3,12	2,99	3,59	3,79	3,89	3,75

Toutefois, d'après les prévisions, la fiscalité régionale additionnelle aux impôts directs locaux ne dépasserait pas, en 1987, 6,99 milliards de francs sur un produit total attendu de 248,92 milliards de francs (2,80 %). Aussi, le taux élevé de progression de la fiscalité "directe" régionale d'une année sur l'autre n'est-il pas encore de nature à inverser la tendance à la

baisse de la fiscalité locale -directe et indirecte- par rapport au produit intérieur brut.

2. Une actualisation ajournée

Le problème souligné plus haut de l'obsolescence des valeurs cadastrales aurait dû, en principe, être réglé par l'actualisation triennale des valeurs locatives foncières dont l'article 29-III de la loi de finances rectificative pour 1986 n° 86-824 du 11 juillet 1986 avait prévu l'intervention en 1988.

Cette actualisation fait l'objet d'une mesure d'ajournement et cela pour un certain nombre de raisons.

Rappelons que dans la perspective de l'actualisation de 1988, -opération ayant pour objet de remettre à niveau les valeurs locatives en fonction de l'évolution des marchés locatifs, intervenue depuis la dernière révision- des travaux d'actualisation ont été entrepris au début de 1987, en parallèle à une expérimentation de révision des valeurs locatives dans huit départements, en vue de la révision générale prévue pour 1990.

Les résultats de ces différents travaux ont fait ressortir que :

1) l'actualisation déterminerait une importante progression des bases, ce qui risquerait d'entraîner, en cas de maintien des taux une forte aggravation de la pression fiscale locale.

2) elle provoquerait pour les contribuables des transferts importants entre les taxes d'une part, à l'intérieur de chaque taxe d'autre part ;

3) pour les collectivités locales, l'actualisation aurait une incidence sur le potentiel fiscal (-10 % à + 10 % pour 90 % d'entre elles) et sur le montant des impôts "ménages", ce qui modifierait, à partir de 1989, la répartition entre elles des différentes dotations budgétaires (DGF, DGE, FN PTP...)

4) les effets conjugués de l'actualisation et de la révision de 1990 ne jouant pas systématiquement dans le même sens, ils risqueraient de susciter des télescopages d'ici deux ans entre l'étalement de l'actualisation et la mise en oeuvre de la révision.

Le Gouvernement a soumis ces différents éléments d'observation aux principales associations d'élus locaux :

- l'association des maires de France a ainsi exprimé ses inquiétudes et demandé par la voix de son comité directeur le report de l'actualisation ;

- de même, l'assemblée des présidents de conseils généraux a, lors de son dernier congrès de Périgueux émis le voeu unanime qu'il soit demandé au Gouvernement de prendre toutes dispositions pour différer l'application de l'article 29-IV de la loi du 11 juillet 1986, prévoyant l'actualisation en 1988.

Le comité des finances locales saisi le 7 septembre 1987 a également donné un avis favorable à l'ajournement de l'actualisation, compte tenu des bouleversements qu'elle entraînerait.

Votre rapporteur souscrit à ces différentes analyses et approuve donc la mesure de sagesse consistant à ajourner purement et simplement cette actualisation.

L'article 56 du présent projet de loi de finances se borne à prévoir pour 1988 la mise en oeuvre du mécanisme de revalorisation forfaitaire déjà appliqué depuis 1985 ; un coefficient déflateur étant appelé à corriger en fonction de l'évolution de l'inflation le taux d'évolution constaté pour les indices de référence servant au calcul de la majoration des valeurs locatives (indice du coût de la construction et prix du blé-fermage).

Pour 1988, cet article fixe les taux de revalorisation à :

- 1 pour les propriétés non bâties
- 1,03 pour les propriétés bâties
- 1,01 pour les immeubles industriels.

Le coefficient déflateur à appliquer à ces taux sera égal à 0,962. Ceci donnera en fait un taux d'évolution réel des bases d'imposition en 1988 par rapport à 1987 de :

- + 0,32 % pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties (- 0,58 % pour 1987/1986) ;

- + 3,32 % pour le foncier bâti (+ 3,38 % pour 1987/1986) ;

- + 1,31 % pour la taxe professionnelle (+ 1,46 % pour 1987/1986).

Relevons que l'article 57 du projet de loi de finances introduit de plus, un dispositif d'encadrement de vote du taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties qui ne pourra

excéder celui de l'année précédente, corrigé de la variation du taux de la taxe d'habitation.

Votre rapporteur considère que ces dispositions constituent des mesures d'attente acceptables en attendant la nécessaire révision générale des bases, programmée pour 1990.

3. Une révision attendue

L'article 29 IV de la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986 a posé le principe d'une révision générale des valeurs locatives foncières en 1990.

Cette opération, qui a pour objet de définir une nouvelle valeur locative pour chaque parcelle ou chaque local, a déjà été préparée par une expérimentation en vraie grandeur dans huit départements (Aisne, Dordogne, Isère, Landes, Maine et Loire, Nièvre, Orne et Vaucluse) pour la révision des valeurs locatives de propriétés non bâties et dans trois départements (Côte d'Or, Lot et Yvelines) pour celle concernant le foncier bâti.

Le Gouvernement s'est par ailleurs engagé, en application de l'article 29-IV précité, à déposer un projet de loi fixant les conditions de cette révision générale.

Lors de sa réunion du 7 septembre 1987, le comité des finances locales a tenu à souligner la nécessité de faire intervenir cette réforme et a attiré l'attention sur l'opportunité d'inclure dans ce projet de loi des dispositions relatives :

- à la suppression de la liaison entre les taux ;
- à l'étalement de la réforme ;
- à la neutralisation des liens entre fiscalité et dotations budgétaires.

Votre rapporteur fait siennes ces orientations et se félicite de l'engagement pris par le Gouvernement de procéder à bref délai à la nécessaire mise à jour des valeurs locatives foncières.

Il ne saurait en effet manquer d'insister à son tour sur l'effet cumulatif des injustices engendrées par l'utilisation de données périmées en ce domaine, dans la mesure en particulier où les critères du potentiel fiscal et de l'effort fiscal qui servent à déterminer une part importante des attributions versées, au titre de la dotation globale de fonctionnement notamment, sont calculées en fonction des valeurs locatives de plus en plus éloignées de la réalité.

4. Les compensations versées par l'Etat : une inquiétante évolution

L'Etat prend à sa charge chaque année, par le biais de mécanismes de compensation une part de plus en plus importante des impôts dont les collectivités locales ont théoriquement la disposition.

Ainsi l'Etat assurait-il en 1986 le financement du quart des ressources de taxe professionnelle revenant aux collectivités locales. En 1987, il a consacré 12,362 milliards à la compensation de l'allègement de 16 % des bases de taxe professionnelle. L'interventionnisme fiscal de l'Etat a pour conséquence première de dessaisir les assemblées locales d'un véritable pouvoir de décision en la matière.

Mais surtout les modalités techniques de la compensation versée par l'Etat aux collectivités locales ne permettent pas une couverture intégrale des pertes de recettes engendrées par les diverses mesures d'allègement.

Il en est ainsi notamment de la compensation réputée intégrale de l'allègement de 16 % de taxe professionnelle, alors que cette taxe est déjà soumise à un régime de plafonnement de taux qui réduit à déjà très peu de chose la marge de manoeuvre des collectivités locales.

Rappelons que le mécanisme institué en 1987 tend à substituer au dégrèvement de 10 % portant sur les cotisations appliqué en 1985 et 1986, un abattement de 16 % sur le montant des bases d'imposition à la taxe professionnelle.

En contrepartie de cet allègement, ainsi que de ceux appliqués depuis 1983, les collectivités locales reçoivent une compensation qui varie chaque année en fonction de l'indice de variation des recettes fiscales de l'Etat (+ 2,41 % en 1987). Au titre en 1987 à la perte de base multipliée par le taux décidé en 1986 par les collectivités locales.

En outre, à partir de 1988, les contribuables ne seront taxés que sur la moitié seulement des augmentations de leurs bases de taxe professionnelle l'année où elles seront constatées et en totalité qu'à compter de l'année suivante. Le manque à gagner qui résultera de ce nouveau mécanisme sera compensé par l'Etat qui versera une compensation égale chaque année à la diminution de bases multipliée par le taux de taxe professionnelle de la collectivité pour 1986. Ce mécanisme de

lissage est prévu par le II de l'article 6 de la loi de finances pour 1987, fait l'objet d'un crédit supplémentaire dans le budget 1988.

Mais la compensation n'est pas pour autant intégralement assurée, puisque seules les bases de taxe professionnelle constatées lors de la mise en place du dispositif font l'objet d'une indexation. De plus, les majorations de taux après 1986 ne sont pas prises en compte au titre de l'indexation. L'argument invoqué pour justifier le mécanisme retenu est que l'Etat n'a pas à supporter le coût budgétaire des décisions de hausse de taux de taxe professionnelle prises par les collectivités locales, après l'entrée en vigueur du dispositif d'allègement.

L'objectif poursuivi est donc clairement de neutraliser les effets des décisions fiscales des autorités locales concernant la taxe professionnelle, en termes de compensation.

De plus, le mécanisme retenu d'un caractère en partie statique, car à côté du "lissage" des bases de taxe professionnelle qu'il organise, il introduit une formule d'indexation de la compensation à partir de la situation des bases constatées en 1986. D'un côté, il pénalise ainsi les collectivités dont les bases de taxe professionnelle augmentent, de l'autre, il constitue en quelque sorte une dotation de garantie à celles dont les bases s'effritent. Si ce deuxième aspect peut s'analyser comme une sorte de subvention aux zones en déclin, il ne correspond pas à la vocation de la compensation.

Une autre grande catégorie d'allègements d'impôts est constituée par les dégrèvements législatifs, inscrits au chapitre 15-01 du budget, le plus important d'entre eux étant l'exonération de la taxe d'habitation accordée aux personnes âgées de plus de soixante ans, non imposées sur le revenu.

Il convient d'y ajouter la subvention inscrite dans le budget de l'Intérieur au titre de l'exonération du foncier non bâti sur les constructions récentes.

L'ensemble de ces allègements sont des éléments constitutifs de la politique fiscale de l'Etat dont le coût financier est presque en totalité supporté par lui.

Sans qu'il soit question de discuter le bien-fondé de ces décisions sur le plan économique et social, on peut cependant s'interroger face au développement des mécanismes d'allègements compensés -auxquels il faudrait ajouter les différentes mesures d'écurement des impôts locaux- sur le point de savoir s'il existe une véritable détermination à

laisser subsister une politique fiscale autonome des collectivités locales.

B. La fiscalité indirecte : une relative stagnation

Si l'on met à part la fiscalité de transferts (dont il est traité ci-après dans les ressources décentralisées), la fiscalité indirecte locale connaît une certaine stagnation depuis 1985. Celle-ci s'inscrit dans le mouvement général de contention de la fiscalité locale et ressortit à la volonté des élus de ne pas aggraver le niveau des prélèvements obligatoires. Mais force est de constater aussi que les taxes en cause ne sont pas parmi les plus évolutives de notre système fiscal.

Dès lors que l'on s'attache à la fiscalité indirecte dans son ensemble (y compris les impôts transférés) la situation apparaît alors très contrastée, selon qu'il s'agit des communes -qui ne dispose que des impôts indirects traditionnels- des départements qui font appel aux impôts indirects traditionnels et aux impôts transférés- et des régions -qui n'ont pratiquement que des impôts transférés. La croissance de ces derniers est relativement forte : la montée en puissance de cette fiscalité est directement liée à la prise en charge des compétences transférées.

Le tableau ci-dessous met en relief la part relative de la fiscalité indirecte dans les ressources fiscales, par catégories de collectivités territoriales.

(En millions de francs.)

	1984	En pourcentage	1985 (estimations)	En pourcentage	1986 (prévisions)	En pourcentage
I. — Communes :						
Recettes fiscales	84,8	100	95,1	100	103,5	100
<i>dont :</i>						
— impôts directs	79,1	93,3	88,6	93,2	96,4	93,2
— impôts indirects	5,7	6,7	6,5	6,8	7,1	6,8
II. — Départements :						
Recettes fiscales	50,7	100	59	100	66,6	100
<i>dont :</i>						
— impôts directs	35,4	69,7	39,5	66,9	43,7	65,6
— impôts indirects	15,4	30,3	19,5	33,1	22,9	34,4
III. — Régions :						
Recettes fiscales	8,8	100	11	100	12,1	100
<i>dont :</i>						
— impôts directs	4,2	47,7	4,8	43,6	5,4	44,6
— impôts indirects	4,6	52,3	6,2	56,4	6,7	55,4

La fiscalité indirecte occupe une place minime dans les ressources fiscales des communes, plus substantielle dans celles des départements et dominante dans celle des régions. Les impôts transférés apparaissent à cet égard avoir joué un rôle déterminant et croissant depuis trois ans.

La répartition par taxe des différents impôts indirects entre les niveaux des collectivités territoriales, au cours des deux dernières années est présentée dans le tableau suivant :

(En millions de francs.)

	1986				1987 estimation (total toutes collectivités)
	Région	Départements	Communes et groupements de communes	Total (toutes collectivités)	
	Montant	Montant	Montant		
<i>Fiscalité indirecte.</i>					
Impôts transférés	3 188	21 525	»	24 713	25 800
Cartes grises	3 157	»	»	3 157	3 300
— vignette automobile	31	9 958	»	9 989	10 400
— droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière	»	11 567	»	11 567	12 100
Impôts hors fiscalité transférée	2 540	2 436	8 744	13 720	13 990
Droits indirects	»	146	734	880	
— taxe locale d'équipement	»	»	991	991	
— versement pour dépassement du P.L.D.	»	»	346	346	Détails
— permis de conduire	235	»	»	235	non
— taxes additionnelles aux droits d'enregistrement	2 305	525	2 569	5 399	connus
— autres taxes locales	»	1 765	4 104	5 869	
Total général	5 728	23 961	8 744	38 433	39 790

Source : Ministère de l'Intérieur.

On constate que toutes taxes confondues, la progression des impôts indirects reste très modérée.

C. La nécessaire réforme de la fiscalité locale

La vétusté et l'inadaptation de la fiscalité locale sont devenues si criantes que souligner la nécessité de mettre en oeuvre une réforme de la fiscalité locale prend des accents de refrain usé. La constatation d'une évidence n'enlève malheureusement rien à la réalité de celle-ci.

On peut certes saluer toutes les tentatives pour apporter des modifications de détail ou des aménagements plus substantiels à certains impôts. Mais les mécanismes divers de

péréquation, d'écrêtement, d'allègement, de dégrèvement, d'exonération totale ou partielle ne constituent que des replatrages qui rendent le dispositif toujours plus complexe, sans toujours éviter les injustices.

La constitution de groupes ou de commissions de réflexions sur tel ou tel aspect vont dans le bon sens. Ainsi actuellement, la commission d'études et de simplification de la fiscalité du patrimoine présidée par M. Aicardi et de la commission chargée d'étudier les perspectives d'évolution de la taxe professionnelle que préside notre collègue René Ballayer, peuvent faire avancer la réflexion.

Mais il semble que ces études préalables ne pourront déboucher sur des solutions que si l'on s'attache au problème de la fiscalité locale dans son ensemble.

Votre rapporteur se doit de rappeler à nouveau qu'il a déposé sur le bureau du Sénat une proposition de loi (n° 167 Sénat) tendant à instituer une **commission nationale de réforme de la fiscalité locale** qui serait chargée de proposer les grandes orientations d'une refonte générale des impôts locaux, afin d'attribuer aux collectivités locales des recettes localisées, maîtrisées et évolutives.

Le Gouvernement ne s'est pas montré défavorable à cette proposition. Il y a donc lieu d'espérer qu'elle puisse se concrétiser dans un avenir proche.

III - LES EMPRUNTS

A. La banalisation des prêts du groupe CDC

Les collectivités locales font appel à l'emprunt pour le financement de leurs dépenses d'équipement, à hauteur d'environ 55 %. Cette proportion est à peu près stable depuis 1985, alors que précédemment le recours à l'emprunt était plus important. Ainsi, en 1983, les emprunts ont atteint 57,3 milliards de francs, soit 66 % des dépenses d'investissement (86,8 milliards de francs) ; en 1987, le montant des emprunts des

collectivités locales devrait s'élever à 61 milliards de francs pour 111,5 milliards de dépenses d'équipements, soit 54,7 % de ce total.

Cette tendance au resserrement du volume des emprunts s'inscrit dans un contexte de banalisation des prêts consentis par le groupe de la Caisse des dépôts.

Le recul des prêts sur dépôts du livret A et l'augmentation des ressources collectées sur le marché financier (84 % des prêts consentis aux collectivités locales sont désormais adossés à des ressources liées au marché financier) ont conduit à une profonde modification de la répartition du volume des emprunts entre les différents organismes prêteurs. La CAECL a ainsi augmenté ses interventions de 14 points entre 1986 et 1987.

MONTANT DES PRETS ACCORDÉS AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

(Estimations en milliards de francs.)

	CDC/CÉ/ SOREFI	CAECL	Crédit mutuel	Crédit agricole	Marché obli- gataire	Autres	Total
1986	20,5 33,3 %	28 45,5 %	2,2 3,6 %	1 1,6 %	6,8 11,1 %	3 4,9 %	61,5 100 %
1987	13 20,3 %	32 50 %	2,5 3,9 %	1 1,6 %	11,5 18 %	4 6,2 %	64 100 %

Si la CAECL confirme sa position de premier prêteur des collectivités locales (50 % environ des prêts), le montant des prêts directs de la CDC et des prêts MINJOZ des Caisses d'Épargne poursuit son recul. Les prêts des Caisses d'épargne -SOREFI- qui ne sont pas financés par le livret A sont passés de 5 milliards en 1986 à 14 milliards en 1987 (pour l'ensemble des administrations publiques locales).

Pour sa part, la CAECL a achevé le mouvement de banalisation de ses conditions de prêt en supprimant, en 1987, la distinction entre prêts préférentiels à l'équipement et prêts aux conditions du marché.

Les prêts du Crédit mutuel enregistrent une bonne progression, tandis que ceux du Crédit agricole, qui n'offre plus de prêts bonifiés, se stabilisent. Le recours au marché obligataire est en revanche en très forte croissance.

La banalisation des prêts accordés aux collectivités locales -renforcée par la concurrence entre les groupes bancaires- a entraîné une modification des comportements et une plus grande attention aux mouvements des marchés financiers.

Anticipant sur la hausse des taux d'intérêt, les collectivités ont accéléré leurs opérations en début d'année, elles se sont attachés en fin d'année à restructurer leur dettes.

L'évolution du **taux moyen pondéré** en fin d'année de l'ensemble des prêts du groupe CDC explique cette volonté des collectivités locales de réaménager leur dette :

1983 : 12,4 %

1984 : 12,1 %

1985 : 11 %

1986 : 9,21 %

Le coût de la restructuration de la dette a d'ailleurs représenté environ 10 milliards de francs et entraîné un gonflement de la demande d'emprunt qui, pour l'ensemble des administrations publiques locales, devait atteindre 72 milliards de francs en 1987, en augmentation de 32,6 % en francs courants.

B. La réforme de la CAECL

Dans ce contexte de banalisation, le Gouvernement a décidé la transformation du statut de la Caisse d'Aide à l'Équipement des Collectivités Locales (CAECL).

Créée en 1966 sous forme d'établissement public administratif, la Caisse devient ainsi une société anonyme, sous le nom de "Crédit local de France". Cette modification statutaire répond notamment au souci de doter le nouvel organisme de plus de souplesse et d'autonomie, afin de favoriser son insertion dans les mécanismes du marché.

L'établissement public ne disparaît pas pour autant : il subsiste en tant qu'organisme responsable des prêts antérieurs.

Sur le plan juridique, la réforme a été introduite par voie réglementaire, sur le fondement de la loi n° 86-793 du 2 juillet 1986 autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social. Ses modalités ont été fixées par le

décret n° 87-814 du 6 octobre 1987 modifiant les règles d'organisation et de fonctionnement de la CAECL et le décret du même jour autorisant la prise de participation du secteur privé au capital social du nouvel organisme.

Aux termes de ces nouvelles dispositions, le crédit local de France reçoit en apport les droits et obligations de la CAECL, et devrait continuer à être gérés par la Caisse des dépôts. Celle-ci et l'Etat conservent ensemble la majorité de son capital. Il s'agit donc d'une filialisation et non d'une privatisation. Il est prévu d'ouvrir le capital de la société anonyme à des investisseurs privés, à concurrence de 140 000 actions représentant 44 % de son capital.

Deux points semblent pour l'instant acquis :

- les réserves de la CAECL ne devraient pas être touchées par la réforme, le crédit local de France était néanmoins assujéti à l'impôt sur les sociétés dans les conditions du droit commun, à compter du 1er octobre 1987 (la dévolution des biens de l'ancien au nouvel organisme se fait rétroactivement au 1er janvier 1987) ;

- la représentation des élus locaux devrait être assurée au sein du nouvel organisme. Sur les 12 sièges de son Conseil de surveillance, 4 sont réservés à des élus locaux (3 maires et un président du conseil général désignés par leurs associations représentatives respectives), la présidence étant confiée à l'un d'entre eux. En outre, deux postes de censeurs sont attribués l'un à un président de conseil régional, l'autre à un président de conseil général désignés dans les mêmes conditions.

Mais l'association des maires de France estimant sa représentation insuffisante a refusé pour l'instant de désigner ses représentants.

S'agissant du **placement des fonds libres**, que les collectivités locales pouvaient effectuer jusqu'à présent, à hauteur de 55 % de leurs emprunts en attente de leurs ressources d'emploi à la CAECL, la réforme ne remet pas en cause cette possibilité. Le privilège accordé par le Trésor, sur la base de l'article 15 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, sera maintenu au profit du nouvel organisme. Du point de vue juridique, il paraît cependant discutable que des fonds publics puissent ainsi sans possibilité de choix, être orientés vers une société régie par le droit privé, pour être rémunérés à 1 %, ce qui ne correspond pas, à l'évidence, à l'intérêt public des collectivités locales.

Une interrogation demeure en outre face à la position prise récemment par le Conseil d'Etat, qui a fait connaître au Comité des Finances locales, lors de sa réunion du 4 novembre 1987, qu'il n'avait pas à être consulté sur les textes réglementaires régissant la CAECL. Selon lui, ceux-ci n'entreraient pas dans le champ de compétences défini par l'article L. 234-21 du Code des communes qui prévoit la consultation obligatoire du comité des finances locales sur les décrets "à caractère financier concernant les collectivités locales". N'y-a-t-il pas là contradiction avec la vocation jusqu'ici reconnue à la Caisse d'être le "banquier" des collectivités locales ?

S'agissant de l'incidence de la transformation statutaire sur la politique de **renégociation de la dette des collectivités locales**, une provision pour risque de remboursement anticipé a été constituée, au chapitre "prise en charge du passif" du Crédit local de France, pour un montant forfaitaire de 2,6 millions de francs, dans le bilan des valeurs nettes comptables de la CAECL au 31 décembre 1986, dressé pour l'établissement du contrat d'apport des biens au nouvel organisme (approuvé par le décret n° 87-814 du 6 octobre 1987).

Il a été répondu à votre rapporteur que "cette provision assure de fait, la poursuite au-delà de la date de transformation du statut de la CAECL du programme de renégociation de la dette des collectivités locales". L'ampleur du mouvement de restructuration conduit toutefois à se demander si cette provision est bien suffisante.

IV - LES CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES EN 1988

Dans le projet de loi de finances pour 1988, l'ensemble des **concours de l'Etat aux collectivités décentralisées progresse de 5,65 % par rapport à 1987**, c'est-à-dire une progression modérée si on la rapproche de celle enregistrée depuis 1984 (+ 42 % entre 1984 et 1988, soit une progression moyenne de 9,2 % par an), mais qui reste satisfaisante si on la compare à l'évolution d'ensemble du budget de l'Etat (+ 2,9 %).

Cette évolution favorable traduit l'exécution des engagements pris par l'Etat envers les collectivités locales à divers titres : compensation financière des transferts de compétences, indexation des dotations, compensation des allègements fiscaux.

A. L'action "collectivités locales"

Si l'on s'en tient strictement aux crédits inscrits au budget de l'Intérieur au titre de l'action "collectivités locales", l'évolution apparaît plus favorable encore, puisque l'on passe : (en dépenses ordinaires et crédits de paiement)

- de 21,79 milliards de francs dans la loi de finances initiale pour 1987 ;

- à 24,10 milliards de francs inscrits dans le présent projet de loi de finances, soit un taux d'évolution de + 10,6 %.

Pour avoir une exacte idée des choses, précisons que cette enveloppe regroupe deux formes de concours :

1. Les aides traditionnelles :

- subventions obligatoires aux collectivités locales (essentiellement la compensation des exonérations de foncier bâti) : pour 36 milliards
- subventions spécifiques de fonctionnement et d'équipement : pour 0,2 milliard

Les principaux postes de ces crédits se répartissent comme suit :

2. Les crédits consécutifs à la décentralisation

. **Dotation générale de décentralisation** : 1.781 MF (+ 6,28 %) (1) (non compris 1 000 MF au titre de l'écrêtement des départements surfiscalisés)

. **Dotation globale d'équipement** : AP : 4.628 MF (+ 3,4 %), CP : 4.456 MF (+ 2,2 %)

. **Dotation régionale d'équipement scolaire** : AP : 2.203 MF (+ 3,4 %), CP : 1 051 MF (+ 33,2 %)

. **Dotation départementale d'équipement des collèges** : AP : 1.090 MF (+ 3,4 %), CP : 1.051 MF (+ 33,2 %)

3. Mais cette présentation ne rend pas un exact compte du niveau réel des concours de l'Etat aux collectivités locales.

Tout d'abord, elle inclut une partie des ressources liées à la compensation des transferts de compétences (dotations générales de décentralisation, DRES, DDEC) sans en permettre une approche d'ensemble. C'est pourquoi ces ressources qui évoluent au fur et à mesure des transferts et qui sont affectées par des mouvements financiers consécutifs au partage des services seront analysées ci-après de manière autonome (cf. chapitre II, les ressources de compensation).

D'autre part à ces crédits s'ajoutent :

- ceux qui sont inscrits au budget général au titre des prélèvements sur recettes où figurent, outre la dotation globale de fonctionnement ; le FCTVA ;

- les crédits correspondant à l'aménagement du fonds national de péréquation et la dotation de compensation de la taxe professionnelle et le produit des amendements forfaitaires de police.

- pour les aides directes de l'Etat, qui sont inscrites aux budgets des différents ministères, l'évolution de ces subventions d'équipement et de fonctionnement est à la baisse, mais ceci correspond à l'achèvement de la globalisation, les dotations globalisées étant pour leur part

revalorisées, ce qui est particulièrement visible au niveau des dotations scolaires.

(1) Les taux de progression sont calculés par rapport à la loi de finances initiale pour 1987

Toutefois, au-delà de l'approche strictement budgétaire, il importe de faire la distinction entre :

- **d'une part, l'aide financière, au sens strict, qu'apporte l'Etat aux collectivités décentralisées sous forme de subventions et de dotations diverses,**

- **d'autre part, les crédits liés aux transferts de compétences qui sont sensés strictement compenser les charges transférées et aux compensations diverses d'allègements et de dégrèvement fiscaux qui résultent des décisions prises par l'Etat dans le cadre de sa politique fiscale.**

Pour permettre une appréciation exacte de ce qui relève de l'une ou l'autre de ces deux grandes catégories d'interventions, le **rapport établi en application de l'article 101 de la loi de finances pour 1987 sur l'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales, à la suite d'une initiative de votre Commission des Lois, apporte des éléments de clarification tout à fait intéressants. Ce document annexé au projet de loi de finances offre, en effet, une présentation détaillée des crédits et prélèvements ouverts en cours d'exercice et consommés pour les deux derniers exercices connus, ainsi que les montants prévisionnels de ces mêmes crédits pour l'exercice budgétaire en cours d'exécution et pour le projet de loi de finances pour 1988. A partir de ce document, il est possible de présenter les concours de l'Etat (hors transfert) de la manière suivante :**

CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES
(Hors transferts.)

(En millions de francs)

	1987 (Crédits ouverts) (1)	1988 (Crédits prévisionnels)	Evolution (En pourcentage)
<i>Prélèvement sur recettes de l'Etat :</i>			
● Dotation globale de fonctionnement	70 026	73 339	+ 4,73
● Dotation spéciale instituteurs	2 750	2 880	+ 4,73
● Fonds national de péréquation de la taxe profes- sionnelle	680	696	+ 2,4
● Dotation de compensation de la taxe profes- sionnelle	16 234	18 808	+ 15,85
● Fonds de compensation pour la T.V.A.	12 524	13 334	+ 6,47
● Amendes forfaitaires de police	560	560	»
Total prélèvements	102 773	109 617	+ 6,65
<i>Budget général :</i>			
● Subventions de fonctionnement :			
1. Ministère de l'Intérieur, dont :			
— Remboursement de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties ..	3 760	3 600	- 4,2
— Subventions diverses	325	449	+ 38,1
2. Autres ministères, dont :			
— Affaires sociales et Emploi	859	801	- 6,7
— Agriculture	780	797	+ 2,1
— Culture	325	337	+ 3,6
— D.O.M.-T.O.M.	172	181	+ 5,2
— Economie, Finances	66	56	- 15,1
— Education nationale	450	456	+ 1,3
— Equipement, Logement, A.T., Transports	239	174	- 27,2
— Justice	636	253	- 60,2
Total subventions de fonctionnement ...	7 612	7 104	- 6,6
● Subventions d'équipement (en crédits de paie- ment) :			
1. Ministère de l'Intérieur :			
— Dotation globale d'équipement	(2) 5 077	4 456	- 12,2
— Subventions diverses	534	19	- 96,4
2. Autres ministères, dont :			
— Affaires sociales et Emploi	1 100	1 059	- 3,7
— Agriculture	275	384	+ 39,6
— Culture	437	443	+ 1,3
— Economie, Finances	5	6	+ 1,2
— Industrie, Tourisme	15	2	- 86,6
— Education nationale	1 212	137	- 88,6
— Equipement	1 459	2 223	+ 52,3
— Jeunesse et Sports	162	17	- 89,5
— Justice	48	72	+ 50
Total subventions d'équipement	10 324	7 818	- 24,2
<i>Comptes spéciaux du Trésor :</i>			
— Agriculture (C.P.)	957	829	- 13,3
— Jeunesse et Sports (C.P.)	326	155	- 52,4
Total comptes spéciaux du Trésor	1 283	984	- 23,3
Compensation de divers dégrèvements législatifs sur impôts	10 300	11 200	+ 8,73
Total général (Crédits de paiement) ...	132 292	136 723	+ 3,34

(1) Crédits ouverts en loi de finances initiale auxquels s'ajoutent les mouvements intervenus en gestion.

(2) La D.G.E. inscrite en loi de finances 1987 est de 4 357 millions de francs en crédits de paiement. S'y est ajouté un report de 720 millions de francs. De loi de finances 1987 à loi de finances 1988, la progression est de +2,3 % (+3,40 % en A.P.).

Il en ressort que si les concours classiques de l'Etat aux collectivités locales doivent connaître en 1988 une progression relativement modérée par rapport aux crédits ouverts en 1987 (3,34 %), les ressources affectées au transfert de compétences poursuivent leur montée en puissance (cf. infra) et que les compensations d'allègements fiscaux sont en forte hausse.

Force est de d'observer au demeurant que la plupart des évolutions enregistrées correspondent plus à l'application de dispositions légales et au jeu des indexations fixées par elles qu'à de véritables choix budgétaires.

B. Les principaux concours de l'Etat

. La dotation globale de fonctionnement

La dotation globale de fonctionnement enregistre une progression de + 4,73 % par rapport à 1987 passant de 70,025 milliards de francs à 73,338 milliards de francs.

La garantie de progression minimale sera donc de 2,6 %, ce qui devrait mettre toutes les collectivités locales à l'abri de l'érosion monétaire.

. La dotation spéciale instituteur qui est depuis deux ans distincte mais qui évolue selon les mêmes critères d'indexation (recettes nettes de TVA) et au même rythme atteindra 2,879 milliards de francs contre 2,749 en 1987.

Notons que les différentes modifications ayant affecté cette année les taux de TVA seront sans incidence sur l'évolution du montant de la dotation globale de fonctionnement, le taux de prélèvement sur les ressources nettes de TVA étant déterminé à législation constante.

Sur le plan législatif, le régime de la dotation globale de fonctionnement, tel que défini par la loi du 29 novembre 1985 devrait continuer à entrer progressivement en application l'année prochaine.

Rappelons en effet que, conformément à l'article L. 234-21-1 du Code des communes, dans la rédaction que lui a donnée cette loi, une période transitoire de cinq ans a été ouverte, durant

laquelle la dotation perçue par les communes comprend deux fractions :

- la première a représenté en 1986, 80 % des attributions reçues en 1985, sur la base de la législation alors en vigueur, et est appelée à décroître chaque année de vingt points ;

- la seconde, qui constitue le solde est répartie selon les critères de la nouvelle législation (une fois les concours particuliers prélevés, la masse est répartie en trois parts : la **dotation de base** égale à 40 % de la masse, répartie en fonction de la population ; la **dotation de péréquation** égale à 37,5 % de la masse répartie en fonction du potentiel fiscal, de l'effort fiscal et de l'insuffisance de revenu ; la **dotation de compensation** égale à 22,5 % de la masse, répartie en fonction de critères physiques et financiers, **qu'il conviendrait impérativement de revoir, compte tenu de l'importance excessive faite au critère "logements sociaux"** qui, à lui seul, détermine cette dotation pour 3/5 de son montant).

Toutefois, la mise en oeuvre progressive de la nouvelle législation a été gelée en 1987 par la loi du 19 août 1986 portant diverses dispositions relatives aux collectivités locales qui a prévu la reconduction au cours de cet exercice des pourcentages appliqués en 1986 entre les deux fractions.

Mais en raison de la progression de l'enveloppe globale de la DGF d'une année sur l'autre, la première fraction a été égale en 1987 à 72,6 % des sommes mises en répartition au lieu de 76,4 % en 1986.

En 1988, en revanche, le dispositif transitoire devrait reprendre ; la première fraction de la DGF versée aux communes devrait être égale à 60 % des attributions reçues en 1985, ce qui ne représentera plus en fait que 52 % de la masse à répartir, compte tenu de l'évolution annuelle de la dotation globale de fonctionnement.

- Les concours particuliers de la dotation globale de fonctionnement

Le projet de loi d'amélioration de la décentralisation comporte un important aménagement aux dispositions relatives à la **dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales**, après concertation avec les représentants des collectivités en cause.

On sait, en effet, que le passage de l'ancien au nouveau système concernant cette dotation s'était révélé jusqu'à présent techniquement inapplicable, du fait notamment des transferts brutaux de ressources qui en auraient résulté.

Le dispositif adopté prévoit le lissage des conditions de sortie de la liste des communes bénéficiaires et d'admission des communes entrantes sur cette même liste, l'étalement étant fixé à cinq ans pour les communes sortantes et à deux ans pour les communes entrantes.

. Les autres dotations de fonctionnement

- Il y a lieu de relever la baisse de 4,2 % de la compensation inscrite au titre de l'exonération de la taxe sur le foncier bâti (3,6 milliards de F au lieu de 3,760 milliards), ce qui correspond à la mise en place de la suppression des exonérations de longue durée.

A noter, en revanche, que les différents crédits tendant à compenser les divers allègements de taxe professionnelle (abattement de 16 % et allègements appliqués depuis 1983) sont en progression marquée, passant de 16,234 milliards à 18,807 milliards de francs. Au sein de cette enveloppe :

- les crédits destinés à l'allègement de 16 % des bases s'élèvent à 13,7 milliards de francs (soit + 2,41 %) ;

- le dispositif de "lissage" des nouvelles bases qui entre en vigueur en 1988 correspond à un crédit de l'ordre de 2 milliards de francs.

. La dotation globale d'équipement augmente de 3,4 % en autorisations de programme, cette évolution étant alignée sur celle de la formation brute de capital fixe, pour atteindre 4,628 milliards de francs.

En revanche, les crédits de paiement qui s'élèveront à 4,456 milliards de francs ne progressent que de 2,3 %. Cette progression décevante aura probablement une répercussion sur le taux de concours qui ne paraît pouvoir que baisser à nouveau. Les mesures législatives figurant dans le projet de loi d'amélioration de la décentralisation devraient cependant limiter les effets de cette évolution défavorable pour les collectivités défavorisées - communes de moins de 2.000 habitants et départements pauvres (cf. chapitre II).

Votre rapporteur ne peut néanmoins manquer une fois de plus de souligner la modicité de l'enveloppe consacrée à la globalisation des subventions d'équipement et à la nécessité d'un abondement, si l'on veut que la dotation globale d'équipement réponde à sa vocation initiale et fonctionne autrement que comme un mécanisme péréquateur de plus. La complexité des mécanismes mis en place est sans rapport avec le volume des crédits distribués et l'on peut se demander si leur fusion avec d'autres crédits (DGF ou FCTVA) ne conduirait pas à une répartition plus rationnelle.

. Le fonds de compensation de la TVA

Les moyens affectés en 1988 au FCTVA sont inscrits dans le projet de loi de finances pour un montant prévisionnel de 13,334 milliards de francs, marquant une progression de près de 6,5 % par rapport à 1987 (12,524 milliards de francs).

Dans l'ensemble, les crédits destinés aux collectivités locales marquent une progression correcte, même si l'on peut regretter un certain fléchissement des subventions d'équipement et de fonctionnement inscrites dans les budgets des différents ministères (agriculture, affaires sociales, éducation nationale, équipement, etc...). Mais cela constitue pour l'essentiel la contrepartie des mouvements de crédits qui se poursuivent au profit des ressources de compensation des transferts de compétences (DDEC et DRES en particulier).

CHAPITRE II

LA DECENTRALISATION : VERS L'AGE DE RAISON

I - LES TRANSFERTS DE COMPETENCES ET LEUR COMPENSATION FINANCIERE

A. Le rôle de la commission consultative d'évaluation des charges

1. Les attributions de la C.C.E.C.

Rappelons que cette commission dont la création résulte de l'article 94 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, a pour mission d'évaluer les charges résultant des transferts de compétences et de donner ainsi aux collectivités locales une garantie de procédure pour l'évaluation des droits à compensation.

En termes juridiques, son rôle a été cependant limité au constat de l'effort consenti par l'Etat au moment du transfert et partant, de l'exacte adéquation entre charges et ressources transférées globalement et collectivité par collectivité. Cela n'a pas toujours permis de prendre en compte de manière complète la charge réelle qui allait peser ultérieurement sur la collectivité nouvellement compétente. Quoiqu'il en soit la commission, à plusieurs reprises, a par ses travaux conduit le Gouvernement à revaloriser la compensation financière.

Concrètement, pour chaque transfert de compétences, la commission est consultée sur les arrêtés interministériels fixant

le montant global et le montant collectivité par collectivité, des charges financières résultant de la compétence transférée et par conséquent des ressources à attribuer au titre de la compensation.

Les attributions de la commission ont été, de manière indirecte, élargies par l'article 98 de la loi de finances pour 1987 qui fait porter le contenu du rapport annuel qu'il appartiendra désormais à cet organisme d'établir, notamment sur le financement des transferts en matière d'équipement scolaire du second degré. Or, la compensation des charges d'investissement pour les lycées est assurée par une dotation spécifique, la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) qui n'est pas incluse dans la dotation générale de décentralisation, sur laquelle se bornait à statuer précédemment la commission, en la rapportant au produit de la fiscalité transférée.

On doit souligner que la composition de la commission la rend particulièrement sensible aux conséquences financières des transferts pour les collectivités territoriales bénéficiaires. Si, en effet, elle est présidée par un magistrat de la Cour des Comptes, tous ses autres membres sont des élus, à raison de huit représentants des communes, quatre représentants des conseils généraux et quatre représentants des conseils régionaux. Un suppléant de chaque membre est élu ou désigné dans les mêmes conditions que le titulaire. Les membres élus sont renouvelés lors de chaque nouvelle élection les concernant.

2. Les travaux de la commission

Mise en place le 31 mai 1983, la commission a tenu vingt-huit séances et s'est prononcée, sur dix-sept arrêtés, par un avis favorable. Parmi ces dix-sept arrêtés, onze fixent le montant des charges financières résultant, pour chaque collectivité, des transferts de compétences suivants :

- **Formation professionnelle et apprentissage** (arrêté en date du 30 décembre 1983) : le montant total des charges transférées a été évalué à 2 755,68 millions de francs, financés à hauteur de 1 150 millions de francs par le transfert de la carte grise et le solde par la D.G.D.

- **Urbanisme** (arrêté en date du 4 octobre 1984) : la compensation des charges liées à l'élaboration des documents d'urbanisme a été initialement fixée à 47 millions de francs mais, compte tenu de l'avis émis par la commission concernant les charges d'assurance et les frais de contentieux, le concours

particulier institué au sein de la D.G.D. pour la compensation des charges liées à l'élaboration des documents d'urbanisme a été relevé à 53,14 millions de francs et le crédit destiné à compenser la charge d'assurance est passé de 6,24 à 7,60 millions de francs pour 1984.

- **Ports et voies d'eau** (quatre arrêtés en date du 17 juillet 1984).

- **Action sociale et santé** (arrêté en date du 27 novembre 1985) : deux majorations de crédit ont été accordées dans ce secteur, la première de 20 millions de francs pour tenir compte des observations de la commission concernant les recettes normalement élevées au titre des droits de mutation de certains départements en 1983 ; l'autre, par la loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 portant ce crédit à 725 millions de francs. Le montant total s'est élevé au 31 décembre 1985 à 18 663,58 millions de francs (valeur 1983) avant prise en compte du crédit supplémentaire de 25 millions de francs.

- **Bureaux municipaux d'hygiène** (arrêté en date du 9 septembre 1985) : le montant du droit à compensation des communes à ce titre, revalorisé de 12,73 millions de francs, suite aux observations de la commission, s'est élevé à 262,089 millions de francs.

- **Transports scolaires** (arrêté du 6 octobre 1985) : droit à compensation en année pleine (valeur 1984) : 2 876,91 millions de francs.

- **Développement culturel des régions d'outre-mer** : la commission a donné, le 28 avril 1987, un avis favorable au projet d'arrêté fixant à 6,585 millions de francs (valeur 1985), le montant à intégrer dans ce concours particulier et à 6,893 millions de francs, le montant des crédits à répartir au titre de ce concours pour 1986.

- **dépenses d'équipement des préfectures et des sous-préfectures** (article 21 de la loi du 11 octobre 1985) : au cours de sa séance du 28 avril 1987, la commission a donné un avis favorable aux deux projets d'arrêtés fixant l'un, le montant du prélèvement global à opérer sur la DGD (247,56 millions de francs), l'autre, la répartition de ce prélèvement entre les départements.

- **La compensation de la suppression de la taxe spéciale sur les voitures particulières de plus de 16 CV** : au cours de cette même séance du 28 avril 1987, la commission a donné un avis favorable à l'arrêté fixant à 48,635 millions de

francs (valeur 1986), le montant du droit à compensation revenant aux départements à ce titre.

- en matière de culture

- Bibliothèques municipales

La commission a donné un avis favorable au projet d'arrêté fixant le montant du concours destiné au fonctionnement et à l'équipement des bibliothèques à 205,55 millions de francs, dont 66,5 millions de francs de crédits d'équipement (AP).

- Bibliothèque centrale de prêt

La commission a demandé que soit appliquée la jurisprudence en matière de compensation de la taxe sur les assurances appliquée aux autres transferts de compétences.

- Enseignement

La commission a consacré, tout ou partie de cinq séances en 1986 et de deux séances en 1987 (28 avril et 17 juin) à l'examen approfondi des deux derniers transferts de compétences intervenus le premier janvier 1986 en matière de culture et d'enseignement du second degré.

De multiples études sur les différents aspects financiers du transfert en matière d'enseignement ont été entreprises à la demande de la commission consultative qui a également obtenu que soit abondé le montant des droits à compensation en matière d'enseignement public, d'une part, pour tenir compte des dépenses supplémentaires de chauffage versées aux collèges et aux lycées en 1985 (compensation supplémentaire de 14,434 millions de francs) et, d'autre part, pour compenser les frais liés à l'assurance des bâtiments scolaires (compensation supplémentaire de 7,179 millions de francs).

En outre, les montants des droits à compensation au titre de l'enseignement privé ont été augmentés d'un montant de 246,10 millions de francs (valeur 1985) afin d'assurer la parité entre le coût moyen d'un élève de l'enseignement public et le coût moyen d'un élève de l'enseignement privé.

Au cours de sa séance du 22 juillet 1987, la commission consultative a donné un avis favorable aux deux projets d'arrêté fixant respectivement à :

- 1 494,439 millions de francs (valeur 1985), le montant des charges financières afférentes aux compétences transférées aux départements.

- 2 204,273 millions de francs (valeur 1985), le montant des charges financières afférentes aux compétences transférées aux régions en matière de fonctionnement des établissements scolaires du second degré.

3. L'article 98 de la loi de finances pour 1987 :

Aux termes de cet article "Les travaux de la commission consultative sur l'évaluation des charges résultant des transferts de compétences instituée par l'article 94 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, font l'objet chaque année d'un rapport au Parlement annexé au projet de loi de finances.

« Ce rapport doit notamment apprécier, pour chaque région, l'évolution des charges résultant des transferts de compétences en matière d'établissements publics et privés de l'enseignement secondaire du deuxième cycle, compte tenu des dotations générales de décentralisation et des dotations régionales scolaires attribuées par l'Etat.

« A cet effet, il retrace, à la date du transfert de compétences, la liste et le montant des dépenses effectuées par l'Etat qui servent de base de calcul du montant des transferts de charges. Il comporte enfin une évaluation du montant des gros travaux indispensables à l'entretien et au fonctionnement des établissements ainsi que du montant des investissements et des équipements nécessaires pour leur rénovation ou leur extension, compte tenu des perspectives démographiques de chaque région."

Il en résulte que la commission consultative sur l'évaluation des charges doit être mise à même d'apprécier pour chaque région l'évaluation des dépenses résultant des transferts de compétences concernant les établissements publics et privés de l'enseignement secondaire du second cycle pour en tenir compte dans la détermination non seulement de la dotation générale de décentralisation mais aussi de la dotation régionale d'équipement scolaire. Ce rapport doit également avoir pour objet d'apprécier l'état du patrimoine transféré aux régions. Enfin, il doit présenter une évaluation du montant des gros travaux indispensables à l'entretien et au fonctionnement des établissements en cause ainsi que du montant des investissements

et des équipements nécessaires pour leur rénovation ou leur extension compte tenu des perspectives démographiques de chaque région.

Pour mettre en oeuvre cette nouvelle disposition, la commission consultative d'évaluation des charges a demandé, lors de sa séance du 22 avril 1987, que soit entreprise une enquête sur l'état des lycées dans les régions.

Ainsi ont été mis en place dans chaque région, des groupes mixtes de travail présidés par le préfet et regroupant toutes les administrations territorialement concernées (services extérieurs de l'Etat et représentants de la région). Il a été convenu que les évaluations ainsi réalisées à l'échelon régional seraient centralisées et examinées par un groupe de travail interministériel afin d'homogénéiser les résultats, chaque région ayant adopté une classification particulière pour dresser l'état de ses besoins. Une circulaire a été envoyée en ce sens aux préfets de région en date du 3 septembre 1987.

Si l'on peut se féliciter du sérieux avec lequel a été entrepris ce travail pour la constitution d'un bilan d'ensemble, on ne peut s'étonner que les résultats n'aient pu encore être réunis pour l'élaboration du rapport -qui devait, **rappelons-le, aux termes de l'article 98 de la loi de finances pour 1987, être annexé au présent projet de loi de finances-compte tenu de la date à laquelle a été entreprise l'évaluation de l'état du patrimoine transféré et du montant des gros travaux indispensables à l'entretien et au fonctionnement des établissements.**

Votre rapporteur souhaite cependant que le rapport annuel paraissent dans les meilleurs délais afin que les besoins d'investissement en ce domaine soient plus clairement appréciés.

B. Le suivi des transferts de compétences

Les derniers grands transferts de compétences sont intervenus au 1er janvier 1986. Un panorama des différents secteurs concernés et des problèmes financiers soulevés par ces transferts vient d'être rapidement retracé au travers des travaux de la commission consultative d'évaluation des charges.

Il est possible désormais d'avoir une idée d'ensemble de la manière dont les collectivités territoriales ont été confrontées à leurs nouvelles responsabilités et des difficultés plus ou moins grandes qu'elles ont rencontrées pour les assumer.

Un nombre encore important de décrets d'application sont intervenus au cours des deux dernières années. Reste encore à paraître les textes d'application sur :

- le concours particulier créé au sein de la dotation générale de décentralisation au titre de l'établissement des documents d'urbanisme ;

- le contrôle technique ou pédagogique de l'Etat sur les établissements culturels des collectivités locales ;

- le contrôle scientifique et technique des musées et bibliothèques ;

- le contrôle pédagogique des écoles d'enseignement artistique ;

- la coopération entre les administrations pour la collecte, la conservation et la communication des archives publiques ;

- le contrôle scientifique et technique de l'Etat sur les archives des collectivités territoriales ;

- la liste des établissements d'enseignement public continuant à relever de l'Etat pour la musique, la danse, l'art dramatique et les arts plastiques.

Il reste, en outre, à la commission consultative d'évaluation des charges, à examiner :

- les modalités de la compensation du transfert de compétences en matière de cotisations, d'assurance personnelle à compter du 1er janvier 1987, conformément à l'article 37 de la loi de finances rectificative pour 1986 ;

- les conséquences financières de l'application de l'article 33 de la loi du 19 août 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales, en ce qui concerne les personnels non titulaires des directions départementales de l'équipement.

La plupart des éléments d'incertitude ayant été levés, il est aujourd'hui possible d'émettre un certain nombre de suggestions concernant certaines compétences dont l'exercice apparaît particulièrement délicat.

1. Les transferts à risque

. Les lycées et collèges

Aux termes de l'article 14 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée et complétée par la loi n° 85-97 du 25 janvier 1985, la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement des établissements scolaires du second degré, sont assurés par le département en ce qui concerne les collèges et par la région en ce qui concerne les lycées, les établissements d'éducation spéciale, les écoles de formation maritime aquacole et les établissements d'enseignement agricole visés par l'article L 815-1 du code rural.

Conformément au principe posé par l'article 94 de la loi du 7 janvier 1983, les charges résultant de ces transferts de compétences doivent faire l'objet d'une attribution par l'Etat de ressources équivalentes aux dépenses effectuées par celui-ci à la date du transfert.

Ce transfert étant intervenu au 1er janvier 1986 et aucune nouvelle ressource fiscale n'ayant été pour cet exercice transférée au département ou à la région, la compensation financière s'est effectuée en totalité dans le cadre de la dotation générale de décentralisation. Cependant, pour les départements, l'excédent de produit fiscal susceptible de prélèvement a été pris en compte pour la détermination du montant des impôts transférés en 1984 et 1985 qui a excédé celui des charges transférées au cours de la même période.

Les nombreuses réunions consacrées par la commission consultative d'évaluation des charges à la compensation financière en matière d'enseignement public et d'enseignement privé du second degré a déjà permis, on l'a noté, de tenir compte des dépenses exceptionnelles de chauffage engagées en 1985 et des frais liés à l'assurance de bâtiments scolaires, ainsi qu'à la nécessité d'assurer la parité entre le coût moyen d'un élève de l'enseignement public et le coût moyen d'un élève de l'enseignement privé.

Reste à apprécier l'état exact du patrimoine transféré en matière de lycée et des dépenses de grosses réparations à engager pour sa remise en état. C'est l'objet principal du rapport annuel prévu par l'article 98 de la loi de finances pour 1987 précité. La publication de ce rapport devrait donc en principe permettre une

exacte compensation par l'Etat de la charge transférée aux régions en matière de lycée.

Devançant la publication de ce rapport, le Gouvernement s'est engagé à abonder les crédits versés aux lycées au titre de la dotation régionale d'équipement scolaire d'un crédit supplémentaire d'1,2 milliard de francs qui devrait être inscrit dans le projet de loi de finances rectificative pour 1987.

Cette augmentation substantielle de crédit devrait permettre une rapide remise en état de bâtiments vétustes au moment où la population scolaire du second cycle connaît un accroissement très sensible qui devrait se poursuivre au cours des prochaines années.

Si l'effort exceptionnel qui est ainsi fait par l'Etat mérite d'être souligné, votre rapporteur pour avis se doit de rappeler les inquiétudes des présidents de conseils généraux, à juste titre préoccupés par l'état du parc des collèges qui, dans un certain nombre de départements, n'est pas beaucoup plus favorable que celui des lycées.

Cela, d'autant que les effectifs des collèges ne semblent pas, d'après les projections faites par le Ministère de l'Intérieur (cf. tableau ci-dessous), voués à une baisse aussi marquée et durable au cours des prochaines années qu'on l'a un peu trop rapidement prétendu.

EVOLUTION PRÉVISIBLE DE LA POPULATION SCOLAIRE DU SECOND DEGRÉ

Années	Premier cycle	en %	Lycées	en %	L.E.P.	en %
1986-1987	2 115 217	»	981 022	»	629 581	
1987-1988	2 541 355	+ 20,15	1 050 117	+ 7,04	633 517	+ 0,62
1988-1989	2 468 981	- 2,65	1 119 230	+ 6,60	636 492	+ 0,47
1989-1990	2 408 201	- 2,46	1 158 800	+ 3,53	633 986	- 0,40
1990-1991	2 384 930	- 0,97	1 176 550	+ 1,53	634 348	+ 0,05
1991-1992	2 410 080	+ 1,05	1 173 300	- 0,28	634 020	- 0,06
1992-1993	2 452 798	+ 1,80	1 165 700	- 0,65	638 615	+ 0,72

Source : ministère de l'Intérieur.

Il ressort de ces estimations que le nombre d'élèves attendus dans les collèges dans les cinq prochaines années scolaires restera constamment supérieur de plus du double à

celui des élèves du second cycle général. Après la forte croissance observée cette année par rapport à l'année dernière (+ 20,15 %), les effectifs se stabiliseront autour de 2,4 millions d'élèves dans les cinq années suivantes, ce qui justifie de la part de l'Etat un effort au moins aussi soutenu que celui qu'il se propose de consentir au profit des lycées cette année.

C'est pourquoi votre rapporteur a enregistré avec satisfaction l'engagement pris par M. le Premier Ministre d'étudier ce problème dans la perspective de l'établissement du prochain budget.

. L'aide sociale et la santé

Le transfert de compétences en ce domaine est intervenu parmi les premiers en janvier 1984 au profit des départements.

Rappelons que conformément au principe posé par l'article 94 de la loi du 7 janvier 1983 précitée, le calcul de la compensation des charges résultant pour chaque département du transfert de compétences en matière d'action sociale et de santé, a été effectué sur la base des données de l'exercice 1983 : dépenses constatées au compte administratif pour 1983 des départements et produit pour 1983 de la fiscalité transférée.

Cependant, la commission consultative sur l'évaluation des charges ayant estimé que cette méthode de calcul ne permettait pas de prendre en compte de manière satisfaisante la situation particulière de certains départements liée à des recettes anormalement élevées au titre des droits de mutation de 1983, un crédit supplémentaire de 25 millions de francs a été réparti entre les départements par accroissement de leur dotation générale de décentralisation. Parallèlement, les départements bénéficiant de ressources fiscales nouvelles, d'un montant supérieur à celui des charges transférées, ont fait l'objet d'un ajustement au profit du budget de l'Etat par application de l'article 95 de la loi du 7 janvier 1983. Enfin, après le transfert aux départements de la charge des cotisations d'assurance personnelle (art. 37 de la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986), des droits à compensation provisoire (valeur 1986) ont été versés à ce titre pour l'exercice 1987.

La compensation financière de l'ensemble des compétences transférées en ce domaine s'est donc faite selon une procédure donnant des garanties satisfaisantes aux départements pour la couverture des parties de compétences expressément transférées.

Toutefois, il s'avère que la mise en oeuvre effective des compétences qui leur ont été confiées en matière d'aide sociale et de santé, si elle a permis de maîtriser de façon spectaculaire la dépense par rapport à la période antérieure au transfert, n'en entraîne pas moins certaines dérives liées à l'interpénétration des compétences respectives de l'Etat et des départements, en ce qui concerne notamment la fixation des prix de journée, l'hébergement des adultes handicapés et l'insuffisance des structures d'hébergement des personnes âgées.

S'agissant de la fixation des prix de journée pour les établissements qui relèvent de la compétence mixte du président du conseil général et du représentant de l'Etat dans le département, la fixation d'un plafond interdit que certaines dépenses, qui devraient être prises en compte dans le cadre du forfait soins, soient effectivement financées à ce titre. Il en découle que sont mises à la charge des pensionnaires ou des malades et, le cas échéant, de l'aide sociale, des dépenses de soins médicaux qui, en toute logique, devraient être couvertes par les organismes d'assurance maladie.

C'est au préfet qu'il revient de fixer par arrêté le forfait journalier de soins et le forfait annuel de soins sur la base des propositions formulées par l'établissement et après avis seulement du président du conseil général, et il peut, à titre exceptionnel, dépasser le plafond, mais après avis d'une commission consultative tripartite composée de trois représentants des organismes d'assurance maladie, de trois représentants des établissements et de trois représentants de l'administration.

Il procède en fait très rarement à des dépassements de plafond, compte tenu de l'objectif qui lui est imposé de respecter l'équilibre des comptes de l'assurance maladie.

Le surplus est donc plus souvent supporté par le département, de manière anormale, au titre de l'aide sociale, alors que le rôle du président du conseil général pour la fixation du prix de journée est pratiquement nul.

On ne peut que souhaiter une clarification des compétences en ce domaine et une prise en charge complète soit par l'Etat, soit par le département, de ce type d'établissement.

- **Les structures d'hébergement** (maisons de retraite, foyers- logements) ou **les structures sanitaires de long séjour destinées aux personnes âgées** posent d'ores et déjà un problème de partage des compétences financières. En effet, la nécessité de développer les actes médicaux et para-médicaux envers les personnes entrant dans une situation de dépendance progressive conduit à des délicats problèmes d'appréciation sur le type exact de structures d'accueil dont relève chacune. L'insuffisance du nombre de places en milieu médical pour accueillir cette population âgée conduit les départements à supporter indûment, au titre des prix de journée hébergement, des dépenses qui relèvent en fait de l'assurance maladie.

Les conséquences de cette insuffisante prise en charge par la sécurité sociale des dépenses sanitaires soumettent les collectivités territoriales à l'alternative suivante : soit orienter les personnes âgées vers l'hébergement dans des structures d'accueil à caractère privé ne répondant pas à leurs besoins et coûteuses, soit relever le prix de journée "hébergement" à la charge de ces personnes âgées ou de leur famille, le relai de l'aide sociale s'imposant, dans de nombreux cas, avec transfert de charge induit au département.

- On pourrait conduire une réflexion similaire en matière de **prise en charge des adultes handicapés**. Rappelons que le conseil général est compétent pour l'hébergement de ces personnes lorsqu'il n'est pas réalisé en centre de rééducation professionnelle ou en maison d'accueil spécialisée (accueil à caractère sanitaire).

Il revient ainsi aux départements de prendre en charge les foyers d'hébergement rattachés aux centres d'aide par le travail et aux foyers dits "occupationnels ou de vie" ou encore pour personnes gravement handicapées, étant précisé que ce dernier type d'établissement ne relève pas d'une catégorie juridique clairement déterminée.

Il s'ensuit que certaines confusions existent entre les structures d'hébergement prises en charge par la sécurité sociale et celles relevant du département, ceux-ci étant de plus en plus conduits à prendre en charge les personnes qui relèveraient normalement de structures sanitaires à la charge de l'Etat.

Il semblerait que des textes soient en préparation afin de mettre à la charge de l'assurance maladie un forfait correspondant aux dépenses sanitaires et à la charge des

départements les frais d'hébergement, quel que soit le type d'établissement pour les handicapés.

Il y a lieu d'ores et déjà d'émettre des réserves sur ce montage complexe qui s'avère d'une mise en oeuvre délicate dans le secteur des personnes âgées, comme cela a été souligné plus haut. Là encore, une unification des compétences avec les transferts financiers correspondants paraît souhaitable, le cas échéant, au profit du département.

2. La réorganisation des services extérieurs

Aux termes de l'article 8 de la loi n° 83-7 du 7 janvier 1983, il a été prévu que les services extérieurs de l'Etat ou parties de services extérieurs, chargés à titre principal de la mise en oeuvre d'une compétence attribuée au département ou à la région ou relevant déjà de ceux-ci, seraient réorganisés dans un délai de deux ans à compter de la publication de la loi relative à la fonction publique territoriale, soit le 27 janvier 1986, pour permettre leur transfert sous la responsabilité de l'autorité territoriale compétente.

Compte tenu des difficultés concrètes liées à ces opérations de partage, le délai initial a dû être porté à cinq ans par la loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale, soit jusqu'au 27 janvier 1989.

Si l'on met à part les directions départementales de la jeunesse et des sports, dont le point n'est pas encore tranché de savoir si elles feront ou non l'objet d'une partition, il apparaît que quatre services extérieurs de l'Etat sont effectivement visés par la disposition législative justifiant de mesures de transfert partiel :

- les directions départementales des affaires sanitaires et sociales ;
- les directions départementales de l'équipement ;
- les services extérieurs du ministère de l'agriculture ;
- les services académiques.

Pour chacune de ces administrations, la situation se présente comme suit :

. Les services réorganisés

- Pour les directions départementales des affaires sanitaires et sociales, le partage fonctionnel effectué sur la base

du décret du 19 octobre 1984 s'est achevé au cours de l'été dernier, après approbation par arrêté interministériel (Direction Affaires sociales) de la convention conclue dans chaque département entre le représentant de l'Etat et le Président du conseil général.

Un partage des services communs, comparable à celui qui a été réalisé dans les préfetures est actuellement en cours, pour compléter cette opération, par voie d'avenant à la convention initiale.

En termes d'effectifs, les conventions conclues ont touché environ 55 000 fonctionnaires, dont 71 % ont été placés sous l'autorité des exécutifs départementaux et le solde dans les services de l'Etat.

En outre, le décret n° 86-1403 du 31 décembre 1986 a étendu, à compter du 1er janvier 1987, aux D.D.A.S.S. les dispositions de la loi du 11 octobre 1985 relative à la prise en charge par chaque collectivité des dépenses engendrées par les services placés sous son autorité. Le partage financier qui en résulte est en cours de réalisation.

Mais la prise en charge par l'Etat et les départements des dépenses de personnels correspondant aux emplois et aux agents mis à leur disposition est progressive puisqu'elle a lieu au fur et à mesure que seront constatées les vacances ou qu'il sera fait droit aux demandes d'option des agents concernés.

Pour les deux premières années de mise en place du dispositif, il a été demandé aux départements de recenser les transferts de prise en charge par exercice.

Au titre de l'année 1988, il est prévu de procéder au calcul du solde résultant de la différence entre le montant des dépenses supportées par l'Etat et le montant des dépenses supportées par le département, le solde annuel ainsi déterminé, exprimé en valeur 1986, étant ensuite actualisé.

De manière globale, les frais de fonctionnement et d'équipement des D.D.A.S.S. ont conduit, pour l'exercice 1987, à une diminution de la dotation générale de la décentralisation de 331 025 165 francs. Pour l'exercice 1988, ces mêmes frais ont conduit à titre prévisionnel à une diminution de la D.G.D. de 347 226 698 francs.

L'incidence des frais de personnel des directions départementales des affaires sanitaires et sociales sur la dotation générale de décentralisation n'est chiffrée que pour

l'exercice 1988. Il est prévu d'abonder cette dotation à ce titre d'un crédit global de **11 710 323 francs**.

Au niveau de chaque département, la prise en charge des dépenses se traduira soit par une augmentation soit par une diminution de la dotation générale de décentralisation. Pour l'Etat, le projet de loi de finances prévoit sur le budget des affaires sociales les créations ou les suppressions d'emplois correspondantes dans les services extérieurs pour 1986, 1987 et 1988 : 548 emplois supprimés (dont 15 au titre de la section commune) et **597 emplois créés** (dont 11 au titre de la section commune).

- Pour les **directions départementales de l'équipement** et les services spécialisés maritimes, après l'abrogation du décret du 31 juillet 1985 consécutive aux critiques de nombreux élus locaux, le décret n° 87-100 du 13 février 1987 a arrêté de nouvelles conditions de partage.

Ce texte prévoit, d'une part, le transfert aux départements des parties de services nécessaires à l'exercice de leur compétence et, d'autre part, la mise à leur disposition des subdivisions territoriales, du parc et des parties de services chargées de l'exploitation et de la gestion du réseau routier.

Il institue en outre, dans chaque département, un "comité financier de gestion des matériels du parc et des subdivisions territoriales", présidé par le président du conseil général, et un comité des collectivités utilisatrices présidé par le préfet. L'objet de ces deux organismes est de permettre une clarification des rapports entre l'Etat, les départements et les communes.

Au 1er octobre 1987, 54 conventions de partage avaient été signées, dont 23 sur la base du décret de juillet 1985 et 31 sur la base du décret de février 1987. Une dizaine d'autres conventions étaient signées à cette date. Fin 1987, environ 5 000 agents devaient être transférés au département, sans compter les effectifs employés dans le cadre des mises à disposition, qui représentent 55 % environ des emplois totaux.

Enfin, on peut signaler qu'a été engagée l'expérimentation de formules originales de fonctionnement dans les sept départements suivants : Marne, Moselle, Haut-Rhin, Essonne, Haute-Savoie, Hauts-de-Seine et Val d'Oise.

- Les personnels exerçant leurs fonctions dans les **bibliothèques centrales de prêt** et les **services d'archives** des départements ont été placés en totalité sous l'autorité des présidents de conseils généraux. Aucun partage des services

extérieurs du ministère de la Culture n'a en revanche été effectué.

. Les services restant à organiser

- Pour les services extérieurs du ministère de l'Agriculture, un avant-projet de décret a été conjointement préparé par le ministre de l'agriculture et le ministre de l'intérieur et soumis, le 6 août dernier, au bureau de l'assemblée des présidents de conseils généraux. Il devrait pouvoir faire l'objet d'une publication relativement prochaine.

Toutefois, l'avenir des laboratoires vétérinaires départementaux est à l'origine du retard qui affecte encore la publication de ce texte. Ces organismes, bien que travaillant en proportion importante pour l'État, sont principalement financés par les budgets départementaux. Il paraît donc logique de les placer sous l'autorité du président du conseil général, mais le ministère de l'agriculture est soucieux de continuer à contrôler l'exercice des activités qui ont trait à la préservation de la sécurité et de la salubrité publiques. De plus, certains laboratoires pourraient, en raison de leur aire d'activité ou de leur spécialité, être maintenus sous l'autorité de l'État.

Pour les autres services qui, comme les services d'assistance technique pour l'exploitation des stations d'épuration (SATESE), quoique fonctionnant de façon autonome, dépendaient des DDAF, une solution pragmatique a été retenue qui déterminera l'autorité de rattachement en fonction de leurs conditions de création, de fonctionnement et de financement.

- Pour les services extérieurs de l'Éducation nationale, à la suite du transfert aux départements et régions, à compter du 1er janvier 1986, de la responsabilité des travaux d'équipement, de construction et d'entretien, ainsi que des dépenses de fonctionnement des lycées et collèges, plusieurs projets de décrets ont été successivement préparés pour fixer les règles de partition des rectorats et des inspections d'académie entre l'État et les collectivités locales.

La complexité de l'organisation administrative en la matière avait conduit à définir des procédures en chaîne qui auraient été très délicates à mener. Un réexamen a été demandé par le ministère de l'Éducation nationale. Le nouvel objectif est d'édicter des règles aussi simples que possible, tout en garantissant aux collectivités la libre disposition des

collaborateurs qualifiés qui sont nécessaires à l'exercice de leurs compétences.

Des réunions interministérielles ont eu lieu au cours de l'été 1987 afin de mettre au point un nouvel avant-projet de décret. Celui-ci est actuellement en cours d'examen au cabinet du ministre de l'Education nationale.

C. Les ressources de compensation

Si l'on totalise l'ensemble des ressources attribuées en contrepartie des transferts : dotation générale de décentralisation, dotation de la formation professionnelle, dotations scolaires et fiscalité transférée, on atteint en crédits de paiement un montant de **44,15 milliards de francs** contre 41,18 milliards de francs en 1987, soit une progression de **7,22 %**. En **autorisations de programme**, les ressources de compensation passent de 42,012 milliards en 1987 à 44,272 milliards en 1988, soit une progression de 5,38 %.

RESSOURCES DE COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

(En millions de francs.)

	1987 Crédits ouverts	1988 Crédits prévisionnels	En pourcentage
Dotation générale de décentralisation (chap. 41-56)	11 084	(1) 11 781	+ 6,28
Dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle (chap. 43-06)	2 128	2 197	+ 3,26
Dotation régionale d'équipement scolaire (chap. 67-56) :			
- Autorisations de programme	1 972	2 204	+ 11,75
- Crédits de paiement	1 426	2 124	+ 48,93
Dotation départementale d'équipement des collèges (chap. 67-57) :			
- Autorisations de programme	1 028	1 090	+ 6,02
- Crédits de paiement	742	1 052	+ 41,75
Fiscalité transférée	25 800	27 000	+ 4,65
Total :			
- Crédits de paiement	41 180	44 154	+ 7,22
- Autorisations de programme	42 012	44 272	+ 5,38

(1) Ce chiffre n'inclut pas la provision technique de 1 milliard de francs liée à l'écrêtement des départements surfiscaux.

La croissance des crédits qui reste substantielle est due à la poursuite de la globalisation des dotations d'équipement scolaire. Pour la dotation générale de décentralisation, l'évolution recouvre divers ajustements, les grands transferts étant terminés. Enfin, la fiscalité transférée évolue à un rythme moyen.

1. La dotation générale de décentralisation

. Le respect des engagements de l'Etat

Dans le projet de loi de finances pour 1988, le montant de la dotation générale de décentralisation inscrit au chapitre 41-56 du ministère de l'Intérieur s'élève à **12 781,268 millions de francs**, contre 11 084,037 millions de francs dans la loi de finances initiale pour 1987. Ce chiffre inclut la provision de 1 milliard de francs liée à l'écrêtement des départements surfiscalisés. Pour une comparaison valable, il convient de ramener le montant à **11.781,268 MF**, ce qui donne une progression de **+ 6,28 %**.

Cette évolution tient compte :

- de l'indexation des droits à compensation au titre des transferts déjà effectués sur le taux de progression de la dotation globale de fonctionnement, soit **+ 4,73 %**, conformément aux engagements de l'Etat :

- de l'inscription de crédits supplémentaires au titre de nouveaux transferts, extension aux départements d'outre-mer de la prise en charge de l'allocation pour adultes handicapés (+ 130 millions de francs) et de la mise à niveau de la compensation pour le fonctionnement des établissements d'enseignement privé (+ 170 millions de francs).

- de la diminution des crédits liée à la prise en charge par l'Etat des crédits de fonctionnement, d'équipement et de personnel des préfectures et des services extérieurs (loi du 11 octobre 1985).

Les crédits se répartissent comme suit :

(En millions de francs)

Chapitre 41-56	Loi de finances initiale 1987	Loi de finances 1988
I. — Article 10 : Communes.		
— BMH	303,474	317,831
— Documents d'urbanisme	61,531	64,442
— Primes d'assurance (autorisations d'utilisa- tion du sol)	13,365	14,265
		(ces crédits tiennent compte des communes nouvellement compé- tentes en 1987)
— Concours particulier « bibliothèques muni- cipales »	192,029	225,054
— Transports scolaires (A.C.O.T.U.)	293,442	307,324
II. — Article 20 : Départements.		
— Fonctionnement de l'enseignement public	1 214,859	1 271,696
— Action sociale et santé	6 307,400	6 809,877
— Fonctionnement des ports maritimes de commerce et de pêche	9,483	9,932
— Concours particulier « ports maritimes de commerce et de pêche - investissement » .	30,404	31,843
— Travaux d'aménagement destinés aux cultu- res marines	5,752	6,025
— Transports scolaires	3 037,755	3 181,464
— Dépenses de fonctionnement des établisse- ments privés sous contrat	412,832	451,322
— Culture (B.C.P.)	154,482	168,200
— Prise en charge par l'Etat des crédits de fonctionnement et d'équipement des préfec- tures et des sous-préfectures	- 1 544,087	- 1 705,487
— Remboursement de la T.V.A. sur les équi- pements des préfetures	nouveau	71,258
— Prise en charge par l'Etat de la rémunéra- tion des personnels non titulaires des D.D.E. (loi du 19 août 1986)	+ 1 624,088	- 1 700,920
— Prise en charge par l'Etat des compléments de rémunération versés aux agents de l'Etat par les départements et les régions	- 67,302	- 74,124
— Solde « personnels préfetures » (titre pre- mier de la loi du 11 octobre 1985)	- 140,557	- 360,926
III. — Article 30 : Régions.		
— Fonctionnement de l'enseignement public	1 973,877	2 066,962
— Aides à la flotte de pêche côtière	13,237	13,864
— Aides aux entreprises de cultures marines	13,472	14,110
— Dépenses de fonctionnement des établisse- ments privés sous contrat	304,134	474,463
— Concours particulier pour le développe- ment culturel des régions d'outre-mer ...	7,249	7,592

(En millions de francs.)

Chapitre 41-56	Loi de finances initiale 1987	Loi de finances 1988
— Ports fluviaux et voies navigables	2,103	2,095
— Remboursement T.V.A. équipement préfecture (F.C.T.V.A.)	nouveau	0,464
— Prise en charge par les régions des personnels départementaux mis à leur disposition	4,638	7,094 (transfert DATAR)
	5,879	6,475 (transfert intérieur)
IV. — Article 40 : Région de Corse.		
— Education	53,012	55,821
— Culture	4,085	4,279
— Environnement	1,902	1,992
— Transports	34,666	36,306
— Supervignette	»	0,673
V. — Article 90 : Provision liée aux dispositions de l'article 4 de la loi n° 84-1209 du 29 décembre 1984.		
— Provision sur écrêtement des départements surfiscalisés	»	1 000

. Une compensation néanmoins à parfaire

L'amputation des crédits à la dotation générale de décentralisation au titre de la prise en charge de dépenses de fonctionnement et de personnels, mais également d'équipement des services partagés entre l'Etat et les départements pose tout le problème du choix fait par la loi du 11 octobre 1985 pour le financement de cette procédure de partage.

- A terme, au fur et à mesure que se seront définitivement arrêtés les partages de tous les services extérieurs (équipement, éducation nationale, agriculture), les départements devront financer les agents pris en charge par l'Etat au gré de l'exercice du droit d'option, par déduction de leur montant de dotation générale de décentralisation, tout en étant contraints le cas

échéant de recruter du personnel supplémentaire pour faire face à leurs nouvelles responsabilités.

- Autre sujet de préoccupation, les concours particuliers déjà au nombre de trois ne doivent pas se multiplier.

Si l'on comprend le souci de certaines administrations de ne pas voir fondus dans la masse commune les crédits transférés qu'ils entendaient consacrer avant transfert à des actions déterminées : cas des bibliothèques, par exemple, il ne paraît pas admissible que la collectivité nouvellement compétente soit tributaire de tous les choix antérieurs. Autant il est acceptable que les actions précédemment engagées soient poursuivies jusqu'à leur terme, autant il ne l'est pas de figer définitivement les enveloppes des différentes actions dont la responsabilité est confiée aux collectivités territoriales.

2. La fiscalité transférée

Les taxes transférées aux départements et aux régions au titre de la compensation des charges en application de l'article 94 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 :

- taxes différentielles sur les véhicules à moteur (vignette)
- droits de mutation
- taxe sur les certificats d'immatriculation (cartes grises)

ont connu cette année une progression modérée. Le produit attendu de l'ensemble des impôts transférés en 1988 est estimé à 27 milliards de francs, soit + 4,65 %.

**MONTANT DU PRODUIT DES IMPÔTS TRANSFÉRÉS
AUX COLLECTIVITÉS LOCALES**

(En millions de francs.)

Impôts Collectivités bénéficiaires	1984	1985	1986	1987 (prévisions)	1988 (prévisions)
Taxe sur les cartes grises :					
— Régions	2 441	2 959	3 157	3 300	3 400
Droit départemental d'enregistrement et taxe départementale de publicité foncière (1) :					
— Départements	3 707	9 652	11 567	12 100	12 700
Taxe différentielle sur les véhicules à moteur :					
Départements et région Corse	8 106	8 889	9 989	10 400	10 900
Total	14 254	21 500	24 713	25 800	27 900
(1) Impôt transféré aux départements à compter du 1 ^{er} janvier 1984 sauf pour le droit applicable aux mutations d'immeubles affectés à l'habitation transféré en 1985.					

3. Les dotations scolaires

La dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) doivent augmenter en 1988, comme la DGE, au même rythme que la formation brute de capital fixe des administrations publiques (+ 3,4 %) en autorisations de programmes. Mais, du fait de la poursuite de la globalisation, la progression effective est plus forte. Cela est encore plus net pour les crédits de paiement qui poursuivent leur montée en puissance : + 32 % par rapport à 1987. La couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement est pratiquement totale, ce qui laisse prévoir une croissance beaucoup moins importante à partir de l'année prochaine, d'autant qu'à ces crédits doivent s'ajouter au profit des lycées une dotation exceptionnelle de 1,2 milliard de francs, dont le Gouvernement a annoncé l'inscription dans le collectif pour 1987.

II - LES REFORMES LEGISLATIVES : DES INTERVENTIONS NECESSAIRES

Au cours de l'année 1987, poursuivant dans la démarche engagée avec la loi du 19 août 1986, l'effort législatif a été soutenu, afin de donner plus de souplesse aux nouvelles règles du jeu en matière de décentralisation, et doter les autorités locales des moyens effectifs d'exercer leurs nouvelles responsabilités. En ce domaine, le Sénat a associé son action à celle du Gouvernement, autour de quatre axes principaux : assouplissement des règles budgétaires et financières, effort de solidarité au profit des collectivités défavorisées, recadrage des interventions économiques, clarification de la situation des personnels.

A. Les mesures d'ordre économique et financier

1. L'assouplissement des règles budgétaires

S'agissant des règles de procédure budgétaire, la loi du 19 août 1986 comme le projet de loi d'amélioration de la décentralisation examiné par le Sénat au mois d'octobre dernier (n° 351 - Sénat - 1986-1987) ont tendu à donner plus de souplesse à des mécanismes antérieurs aux lois de 1982 et devenus trop rigides, au regard des nouvelles responsabilités des collectivités locales.

C'est ainsi que dès 1986 :

- a été ouverte la possibilité pour les ordonnateurs d'engager, de liquider et de mandater les dépenses de fonctionnement et celles afférentes au remboursement de la dette en capital, avant le vote du budget primitif. Le projet de loi actuellement en discussion étend cette possibilité aux dépenses d'investissement dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent;

- ont été clarifiées les conditions de rétablissements de l'équilibre budgétaire ;

- ont été précisés, les délais de transmission de certains actes budgétaires, le Sénat veillant à ce que ces règles ne soient en aucun cas plus contraignantes que les précédentes pour les élus locaux.

C'est dans ce sens également que des amendements ont été apportés par le Sénat, sur proposition de la commission des Lois, au **projet de loi d'amélioration de la décentralisation** :

- pour relever le seuil des crédits pour dépenses imprévues ;
- pour permettre l'inscription au budget supplémentaire des excédents reportables et

- pour préciser la procédure relative aux ajustements budgétaires au cours de la journée complémentaire,

le Sénat tenant à consacrer, par ailleurs, la possibilité expresse pour les communes de prendre des décisions modificatives en cours d'exercice.

Votre rapporteur se félicite de ces mesures qui vont dans le bon sens. Complémentairement, il lui paraît nécessaire que les règles de la comptabilité publique, pour certaines inadaptées, soient totalement revues dans le cadre de la décentralisation. Il est souhaitable que la révision en cours des instructions comptables soit poursuivie à cette fin dans les meilleurs délais.

2. En ce qui concerne le **contrôle financier** exercé par les chambres régionales des comptes, votre commission des Lois, lorsqu'elle a été saisie de la proposition de loi cosignée par M. Paul Séramy, votre rapporteur et M. Guy Malé sur cette préoccupante question, a rendu, dès juin dernier, des conclusions où elle marquait sans ambiguïté la volonté de mettre fin aux contrôles tatillons exercés par certaines de ces chambres et tendant, dans de nombreux cas significatifs, à dériver vers le contrôle d'opportunité.

La solution retenue par l'article 14 du projet de loi d'amélioration de la décentralisation s'attache non aux compétences des chambres mais aux modalités de procédure du contrôle financier pour les collectivités locales de petite taille.

Le texte auquel s'est arrêté le Sénat lors de l'examen du projet de loi en première lecture paraît constituer un compromis

raisonnable tenant compte, d'une part, du souci de notre Haute Assemblée de maintenir le contrôle des chambres régionales des comptes dans le cadre de la régularité et, d'autre part, de simplifier la procédure pour les collectivités territoriales de faible importance démographique disposant de ressources tout à fait limitées.

C'est pourquoi il a fait de la substitution de la notion "d'emploi régulier" à celle de "bon emploi" des crédits, fonds et valeurs, un préalable dans le souci d'éviter que les chambres ne fassent porter leurs observations sur l'opportunité des choix financiers des élus.

Il a néanmoins maintenu les pouvoirs de principe des chambres régionales des comptes sur la totalité des collectivités et établissements publics soumis à leur contrôle, en aménageant une procédure simplifiée pour les communes de moins de 2 000 habitants dont le budget est inférieur à 3 millions de francs. Pour ces collectivités locales et leurs établissements publics, on en reviendrait au système de l'apurement administratif confié aux comptables supérieurs du Trésor, mais sous réserve du pouvoir d'évocation et de réformation des chambres régionales des comptes dans un délai de six mois.

De plus, le Sénat a renforcé les obligations s'imposant aux chambres régionales des comptes en matière de secret professionnel, une mission permanente d'inspection étant confiée à la Cour des Comptes.

3. L'effort de solidarité au profit des collectivités défavorisées

. Un rééquilibrage dans la répartition des dotations

Aux termes du projet de loi d'amélioration de la décentralisation :

- la dotation globale d'équipement communale sera désormais répartie de manière fixe entre les deux parts, la seconde part destinée aux communes de moins de deux mille habitants se voyant réserver automatiquement 40 % du montant total de la dotation, jusqu'en 1989, soit une progression de + 8 % par rapport à 1987.

- Pour la dotation globale d'équipement des départements -première part- le Sénat a tendu à rendre effective la majoration fondée sur le nouveau critère du potentiel fiscal "superficiaire" pour tous les départements réellement

défavorisés (soit 25 au lieu de 81 dans le régime actuel), la majoration étant versée indépendamment des mécanismes de garantie et d'écrêtement.

- Pour la **deuxième part** de la **DGE départementale**, le critère du potentiel fiscal superficiaire permettra également de **réserver la majoration à ces mêmes 25 départements défavorisés**. Mais, contrairement à ce que prévoyait le texte initial, le Sénat a souhaité supprimer la fraction réservée à l'aménagement foncier et au remembrement, que le projet fixait à 25 %, pour éviter toute répartition autoritaire.

On reste donc dans le cadre du système actuel où 80 % au plus de la deuxième part sont répartis au prorata des dépenses d'aménagement foncier et des subventions d'équipement rural, les départements pouvant moduler l'importance respective de ces deux types d'intervention, ce qui est conforme au principe de globalisation des subventions d'investissement.

Les dispositions ont été complétées par un volet spécial consacré au financement des communes touristiques, qui a été évoqué au chapitre I ci-dessus.

. L'incitation à la coopération intercommunale

Le dispositif du projet de loi qui ne tendait qu'à assouplir les conditions de retrait s'est enrichi au Sénat de mesures positives, largement inspirées par les travaux du groupe de travail constitué par le Ministre délégué chargé des collectivités territoriales et présidé par notre collègue Bernard Barbier.

o Les articles additionnels en cause tendent :

- à **légaliser la pratique du syndicat "à la carte"**, c'est-à-dire à compétences optionnelles ;

- à permettre au comité syndical de tenir ses réunions ailleurs qu'au siège du syndicat, pour favoriser la connaissance des uns et des autres ;

- à généraliser la désignation de suppléants avec voix délibérative, afin que chaque commune soit toujours représentée au comité syndical.

o En outre, le Sénat a aménagé les articles du projet de loi permettant à une commune d'obtenir son retrait d'un syndicat :

1. **en cas de modification de la réglementation extérieure** ; le Sénat a entendu confier au Préfet la fixation des conditions de retrait et ont prévu la réduction de l'annuité due par la commune sortante en cas de diminution de la dette du syndicat ; les syndicats d'électrification ont été exclus du champ de cette disposition (restent concernés les syndicats scolaires, les centres de secours contre l'incendie...);

2. **par suite d'un changement interne au syndicat, de nature à compromettre l'un des intérêts essentiels d'une commune** ; le Sénat a étendu cette disposition au cas où une modification des statuts (extension des compétences par exemple) compromettrait ces mêmes intérêts essentiels -notion dont le contenu a été précisé- et il a réservé l'application de ces dispositions aux syndicats de plus de six ans ;

Dans le but d'alléger les règles de la coopération, le projet de loi rend possible la **dissolution d'office** du syndicat lorsque celui-ci a cessé toute activité depuis deux ans, mais à condition qu'un tiers des communes membres ne s'y oppose pas.

Enfin, une disposition ponctuelle qui réserve une fraction des ressources des **fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle** aux communes où sont situés des barrages réservoirs ou retenues a été complétée par le Sénat pour limiter le cumul, au titre d'un même fonds, avec les crédits provenant des autres fractions, les barrages dont l'objet principal est la production d'électricité étant par ailleurs exclus de la répartition.

4. Un frein aux interventions économiques

Afin de sauvegarder les intérêts financiers des collectivités locales qui, au cours des dernières années, ont parfois été mis en jeu en pure perte, le projet d'amélioration de la décentralisation tente d'apporter une réponse, en révisant le système d'aide en vigueur, dont les effets pernicieux ont été récemment mis en lumière par le rapport de la Cour des comptes.

. En matière d'aide directe aux entreprises en difficulté :

Les dispositions initiales du projet de loi prévoyaient de supprimer les attributions des communes dans ce domaine, laissant subsister la possibilité d'intervenir en milieu rural définie par l'article 5 de la loi du 2 mars 1981. Le Sénat a adopté ce dispositif, mais en l'élargissant :

- d'une part, il a rétabli les conventions permettant d'associer plusieurs collectivités, pour l'aide au maintien d'activités en milieu rural ;

- d'autre part, il a étendu cette réforme aux départements qui n'auront donc plus à intervenir directement pour aider les entreprises en difficulté. Cette compétence est, en revanche, maintenue pour la région.

. En matière de garanties d'emprunt :

Les trois articles rédigés dans les mêmes termes et relatifs au régime des garanties d'emprunt et cautionnement que sont susceptibles d'apporter respectivement les communes, les départements et les régions, tendent à l'encadrement des garanties : plafonnement par décret de la garantie pouvant être réservée à une seule opération (sans doute 50 %) ; limitation à un certain taux, de la part de l'emprunt pouvant être garantie par une ou plusieurs collectivités locales ; aménagement du régime des fonds de garantie -qui prennent le statut de société anonyme-, la participation des collectivités locales à ces fonds ne pouvant pas les engager au-delà de leur apport.

Le Sénat a tenté de clarifier le mode de calcul du montant des provisions pour garanties d'emprunt et a proposé qu'au moins une banque participe au capital de chaque fonds de garantie.

Il a été précisé au cours des débats que les SICOMI seraient bien soumises au nouveau régime de plafonnement. On note, en revanche, que les garanties d'emprunt accordées dans le secteur du logement social continuent à échapper à tout plafonnement.

B. La clarification de la situation des personnels

1. Des effectifs importants

Le nombre des agents employés par les collectivités territoriales et les établissements publics dépasse un million et a été en constante progression au cours des dernières années, ainsi que le fait ressortir le tableau ci-après.

EFFECTIFS SALARIÉS À TITRE PRINCIPAL ET ACCESSOIRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 1983, 1984 ET 1985

(Métropole et départements : d'outre-mer.)

Répartition par organisme	1983	1984	1985
Organismes communaux et intercommunaux :			
Organismes communaux	837 397	855 203	861 358
<i>Dont :</i>			
- communes	765 863	783 155	790 694
- bureaux d'aide sociale	57 291	57 616	57 135
- caisses des écoles	14 243	14 432	13 529
Organismes intercommunaux	76 106	77 148	78 770
<i>Dont :</i>			
- communautés urbaines	23 043	22 865	22 540
- districts	6 721	6 912	7 141
- S.I.V.O.M.	13 941	14 460	15 105
- S.I.V.U.	31 353	31 767	32 804
- autres établissements publics	1 048	1 144	1 180
Total 1	913 503	932 351	940 128
Organismes départementaux et régionaux :			
- régions	1 692	2 414	2 924
- départements (1)	172 743	174 159	174 110
- préfecture de police de Paris (2)	4 959	4 886	5 038
- services d'incendie et de secours (3)	12 564	12 597	12 757
- autres établissements publics départemen- taux	6 071	6 140	6 612
Total 2	198 029	200 196	201 441
Total général (1 + 2)	1 111 532	1 132 547	1 141 569
(1) Y compris les assistantes maternelles à domicile.			
(2) Uniquement les personnels payés sur le budget spécial de la ville de Paris, non compris ceux de la maison de santé de Nanterre classés dans la rubrique « Autres établissements publics départementaux ».			
(3) Y compris les sapeurs-pompiers de Paris et marins-pompiers de Marseille (personnels militaires).			

(Source : Ministère de l'Intérieur.)

2. Les lois de 1984 : un statut difficilement applicable

Les lois du 26 janvier 1984 et du 12 juillet 1984 avaient défini un statut de la fonction publique territoriale qui prévoyait de nombreux textes d'application dont la plus grande part n'était pas encore sortis près de deux ans plus tard.

Ce statut était trop rigide, car il prévoyait l'institution de "corps" de fonctionnaires territoriaux calqués sur les corps de la fonction publique de l'Etat, sans égard à la spécificité des nécessités de la gestion locale.

Dans cette logique, il mettait en place des structures centralisées de gestion des corps et superposait à ces organismes, des structures de formation, multipliant ainsi les échelons et par conséquent les coûts.

De surcroît, cette organisation qui tendait à la stricte comparabilité entre fonctionnaires territoriaux et fonctionnaires de l'Etat laissait peu de place au pouvoir de décision des autorités locales.

En l'absence de textes d'application, ces lois étaient au demeurant restées pour l'essentiel inappliquées lors du changement de majorité.

3. La réforme introduite par la loi du 13 juillet 1987

Après les mesures d'urgence prises en août 1986 pour ne pas multiplier inutilement les structures d'encadrement et pour assurer le passage des anciennes structures (syndicats de communes, pour le personnel), aux nouvelles (centres départementaux de gestion), la loi du 13 juillet 1987 a permis de mettre en place effectivement une fonction publique territoriale attractive et marqué ainsi la fin d'une longue période d'incertitude juridique.

Elle a tout d'abord eu le mérite d'abroger ou de modifier les dispositions inapplicables votées en 1984 -la stricte comparabilité avec les corps des fonctionnaires de l'Etat notamment- ou qui mettaient en cause le principe de l'autonomie locale tout en renchérissant inutilement les coûts de gestion.

- Le Sénat a néanmoins veillé à ce que les garanties statutaires des personnels ne soient pas remises en cause. A été ainsi affirmé le principe de l'unicité de la fonction publique territoriale et de la mobilité des personnels entre les différents

niveaux de collectivités, d'une part, d'une fonction publique à l'autre, d'autre part.

La substitution aux "corps" des cadres d'emploi, notion plus souple et plus adaptée à l'administration locale, n'a pas eu pour effet de revenir sur le système de la carrière et sur le principe de séparation du grade et de l'emploi. Le Sénat s'est d'ailleurs efforcé de donner une définition claire du cadre d'emploi, afin d'apaiser les inquiétudes éventuelles, de renforcer les garanties des agents inscrits sur les listes d'aptitude après concours et de favoriser la transparence des mesures d'avancement. Enfin, il a veillé à ce que les agents privés d'emploi bénéficient de réelles garanties pour retrouver un nouveau poste.

- En ce qui concerne l'autonomie de gestion des collectivités locales, le dispositif a fort heureusement réaffirmé ce principe et a plus largement ouvert le recrutement des contractuels, le Sénat obtenant qu'un assouplissement supplémentaire soit apporté en ce domaine pour les communes de moins de 2 000 habitants n'ayant que des agents à temps non complet. C'est dans le même souci qu'ont été adoptées les mesures tendant à élargir la liste des emplois fonctionnels ou à réaménager le système relatif à la discipline.

- Enfin, la salubre simplification des organes de la fonction publique territoriale devrait, à terme, limiter les charges de gestion des collectivités territoriales et donner aux élus locaux un pouvoir de décision plus affirmé. En effet, la création d'un centre national de la fonction publique territoriale, établissement public dirigé par un conseil d'administration composé exclusivement d'élus, constitue l'élément le plus important de la réorganisation institutionnelle puisque cet établissement cumulera des compétences en matière de gestion et en matière de formation.

En ce dernier domaine, la déconcentration au niveau des délégations départementales ou interdépartementales ainsi que le rôle des conseils d'orientation composés paritairement d'élus et de représentants des personnels devraient permettre de sauvegarder les acquis de l'oeuvre du centre de formation des personnels communaux et permettre une association satisfaisante des personnels à la définition des programmes de formation.

La cotisation au Centre National de la fonction publique territoriale a été plafonnée par la loi à 1 % de la nouvelle assiette

constituée par la masse de l'ensemble des rémunérations servant de base au calcul de l'assurance maladie. Pour les centres de gestion des départements, le principe de la fixation d'un taux plafond pour la cotisation obligatoire due par les collectivités affiliées a également été posé par la loi du 13 juillet 1987. Mais ce n'est qu'au terme de l'enquête entreprise par le ministre délégué chargé des collectivités territoriales au cours de l'été auprès de certains de ces centres, que le Gouvernement a arrêté ce taux à 0,80 % de l'assiette nouvelle déjà retenue pour les cotisations au Centre National (le plafonnement ainsi déterminé a été introduit dans le projet de loi d'amélioration de la décentralisation par voie d'amendement gouvernemental).

Dans ses orientations générales, la loi du 13 juillet 1987 paraît constituer un bon équilibre entre le légitime souci des personnels territoriaux, de bénéficier de garanties de carrière et la préoccupation des élus locaux de disposer d'une administration efficace et compétente, tout en évitant la multiplication des structures relais et les coûts financiers qui en auraient découlé.

Pour se concrétiser rapidement, cette réforme doit être complétée par plusieurs décrets d'application.

Un décret et un arrêté sont déjà parus (décret n° 87-811 du 5 octobre 1987 et arrêté du même jour relatif au centre national de la fonction publique territoriale). Près d'une vingtaine d'autres sont en préparation et devraient paraître vers la fin de cette année ou au début de 1988.

CHAPITRE III

L'ACTION "ADMINISTRATION TERRITORIALE"

Au titre de cette action sont regroupés les crédits du ministère de l'Intérieur concernant : le financement des élections, l'administration générale et la réglementation, et les tribunaux administratifs.

Nous n'évoquerons ici que les aspects intéressant plus directement les collectivités locales.

I - LE FINANCEMENT DES ELECTIONS

Les objectifs pour 1988 figurant à ce poste intéressent bien évidemment les élections présidentielles d'une part, pour un montant prévisionnel de 513,9 millions de francs, les élections cantonales d'autre part, pour un montant de 233 millions de francs.

Le report des élections cantonales qui étaient susceptibles d'intervenir par le jeu normal du calendrier, dans l'immédiate proximité des élections présidentielles, a été décidé, comme il est traditionnel en la matière, par un projet de loi dont le Sénat a eu à connaître en premier. Des élections cantonales devraient, en conséquence, se dérouler au début de l'automne prochain et, si le souhait de votre rapporteur est entendu, avant le début de la première session ordinaire de 1988-1989.

Le montant des crédits prévus pour le financement de ces élections devrait couvrir pour la plus notable partie des dépenses auxquelles sont exposées les communes pour l'organisation des élections.

En outre, figure au projet de loi de finances un crédit de 15 millions de francs destinés au financement d'élections partielles et de 23 millions de francs destinés aux dépenses communes.

Il est à noter que si le Sénat est suivi, aucune élection cantonale partielle ne devrait se dérouler avant l'élection présidentielle, afin d'éviter les interférences regrettables entre ces deux types de consultation.

II - LE PARTAGE DES SERVICES : L'APPLICATION DE LA LOI DU 11 OCTOBRE 1985

A. Le transfert des personnels à l'Etat

Votre Commission des Lois s'attachera plus particulièrement ici aux modalités de prise en charge progressive des dépenses de préfecture par l'Etat et par les départements, en application de la loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985, qui a organisé les modalités de prise en charge par l'Etat, les départements et les régions, des dépenses de personnels à compter du 1er janvier 1986.

. La loi de finances pour 1987 a, par application de ces dispositions, prévu la création de 2 539 emplois et la suppression de 706 emplois, soit un solde de 1 833 créations nettes d'emplois au ministère de l'Intérieur, dont 964 au titre du droit d'option. Celui-ci a été ouvert aux fonctionnaires territoriaux qui ont opté pour leur intégration ou leur détachement dans la fonction publique de l'Etat sur la base des crédits prévus pour permettre cet accueil.

. Dans le projet de loi de finances pour 1988, est prévue la création nette de 2 221 emplois qui représentent le solde entre les créations : 2 596 et les suppressions : 375.

La règle de mise en réserve des emplois vacants instaurée à partir de 1986 implique que ne soit remplacé qu'un agent sur deux au titre des emplois vacants.

En 1988, les créations d'emplois prévues devraient se répartir de la manière suivante :

Administration centrale

- 46 créations au titre du droit d'option (Action 011302) :
4 156 582 F

- 15 créations au titre des vacances prévisibles
(Action 011303) : 256 133 F

Administration territoriale

- 1 691 créations au titre du droit d'option (Action 021305) :
109 632 800 F

- 555 créations au titre des vacances prévisibles (Action
021306) : 34 932 241 F

- Complément de rémunération (Action 021307) : 10 743
539 F

Police nationale

- 74 créations au titre du droit d'option (Action 051302) :
7 844 022 F

- 42 créations au titre des vacances prévisibles
(Action 051303) : 4 765 168 F

Services communs

- 91 créations au titre du droit d'option (Action 081303) :
8 932 092 F

- 12 créations au titre des vacances prévisibles (Action
081304) : 1 250 195 F

On observe que le partage des personnels auquel il est procédé en application de la loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985 donne lieu à des affectations dans les divers services de l'administration centrale, ce qui probablement répond aux vœux des agents qui demandent à être pris en charge par l'Etat. Cela ne correspond pas, en apparence, à l'idée que l'on peut se faire de la réorganisation des préfetures. Mais, compte tenu de

l'incidence que cela a sur le montant de la dotation générale de décentralisation, d'une part, sur l'organisation des services départementaux, d'autre part, on ne peut totalement se désintéresser de ce type de mouvements.

Se trouve posé en effet le problème de la cohérence des choix personnels des agents concernés avec les besoins de l'organisation rationnelle des services de l'Etat, d'une part, des départements, d'autre part.

B. A titre indicatif, les effectifs actuels des personnels de l'Etat, des départements et des régions, se répartissent ainsi :

- Effectifs budgétaires des corps des personnels de préfecture (1987) :

Catégorie A : 3 762

Catégorie B : 4 043

Catégorie C : 9 414

Catégorie D : 2 033

Total : 19 252

- Effectifs des agents départementaux et régionaux :

(Données chiffrées communiquées par la Direction générale des collectivités locales provenant d'une enquête INSEE sur les personnels employés par les administrations publiques locales - Référence : 31 décembre 1985, tous emplois convertis en équivalents "temps complet") :

Agents départementaux : 163 683

Agents régionaux : 2 862

- Effectifs des fonctionnaires de l'Etat qui travaillent dans les collectivités territoriales :

Catégorie A : 156

Catégorie B : 515

Catégorie C : 828

Catégorie D : 67

Total : 1 992

- Effectifs des fonctionnaires départementaux qui continuent à travailler en préfecture :

Catégorie A : 156

Catégorie B : 526

Catégorie C : 6 444

Catégorie D : 4 908

Total : 12 034

Le dispositif juridique permettant l'accueil des fonctionnaires territoriaux sera précisé dans deux décrets (à l'état de projet) qui fixeront les conditions d'intégration dans les corps de la fonction publique de l'Etat des fonctionnaires des collectivités territoriales mis à la disposition du ministère de l'Intérieur.

La prise en charge des frais de fonctionnement des préfectures se traduit par un prélèvement sur les crédits de la dotation générale de décentralisation de 200 millions de francs.

Observons que l'article 70 du projet de loi de finances prévoit de revenir sur le principe posé par le troisième alinéa de l'article 20 de la loi du 11 octobre 1985, selon lequel les dépenses relatives au fonctionnement de l'administration préfectorale -antérieurement supportées par le département ou la région- évolueraient dans les trois exercices suivant 1986, comme la dotation globale de fonctionnement des départements -donc comme la dotation générale de décentralisation. En supprimant cette clause d'indexation, l'article 70 du projet de loi de finance vise à rapprocher l'administration préfectorale des autres administrations de l'Etat dont les dépenses sont plafonnées à 1 %. L'indexation sur la dotation globale de fonctionnement aurait en effet entraîné une progression automatique de plus 4,73 %.

Toutefois, pour tenir compte des besoins spécifiques de l'administration préfectorale, le Gouvernement prévoit pour 1988 une progression des crédits la concernant de 2 %.

III - LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

A. Les moyens budgétaires

Au cours des deux dernières années, votre rapporteur s'est montré particulièrement préoccupé par l'engorgement des tribunaux administratifs dont l'une des causes est à rechercher dans la stagnation des effectifs des tribunaux administratifs, 6 emplois ayant même été supprimés en 1987.

Le projet de loi de finances pour 1988 marque une heureuse évolution puisqu'il prévoit la création de 26 emplois nouveaux, effectifs qui correspondent à huit formations de jugement. Ces créations d'emplois ont le mérite de respecter "le pyramidage" puisqu'elles concernent deux présidents, 7 conseillers hors classe, 7 conseillers de première classe, 10 conseillers de seconde classe, augmentant ainsi les possibilités d'avancement des membres du corps des tribunaux administratifs.

En outre, il convient de souligner que les tribunaux administratifs n'ont pas été affectés par le gel des emplois de la fonction publique, ce qui aurait représenté, en 1987, 25 emplois pour le corps.

Les effectifs passent donc de 369 présidents et conseillers en 1987 (dont 137 emplois hors échelle lettre) à 395 présidents et conseillers (dont 146 emplois hors échelle lettre) en 1988.

Ainsi que l'a annoncé le Ministre de l'Intérieur à l'Assemblée nationale (séance du 9 novembre 1987 - J.O. A.N. C.R. p. 5601), le gouvernement a décidé de reprendre la mise en oeuvre du plan de créations d'emplois dans les tribunaux administratifs initiée en 1979 et interrompue prématurément en 1983. Cette mesure accompagne la modernisation et l'informatisation des greffes et l'accès aux banques de données juridiques. En 1987, 10 tribunaux administratifs ont été raccordés à la banque de données Juridial, le personnel ayant reçu la formation adéquate.

La gestion automatisée des greffes a été appliquée cette année dans 13 tribunaux métropolitains et devrait simplifier les recherches tout en contribuant à une meilleure gestion des dossiers, l'objectif étant de diminuer à terme les effectifs des greffes.

Ce renforcement des moyens apparaît comme l'une des mesures d'accompagnement de la réforme du contentieux administratif actuellement soumise au Parlement. En effet, la mise en place des cours administratives d'appel (cf infra) entraînera une ponction sur les effectifs des tribunaux administratifs puisque à l'exception du recrutement par le tour extérieur pour pourvoir une quinzaine de postes au plus, les membres des cours seront recrutés par voie de mutations au sein des tribunaux administratifs.

B. L'engorgement persistant du contentieux administratif

Bien que l'évolution du contentieux des tribunaux administratifs soit difficile à apprécier en année pleine, compte tenu du changement intervenu dans les périodes de référence pour l'établissement de statistiques, il apparaît clairement que le stock des affaires en instance a tendance à s'étoffer d'année en année.

Rappelons que le décret n° 86-963 du 8 août 1986 pris à l'initiative du Conseil d'Etat, prévoit à compter du 1er janvier 1987 que les statistiques concernant le contentieux administratif seront désormais établies sur la base de l'année civile, mais qu'à titre transitoire pour l'exercice en cours au moment de la publication du décret, ces statistiques se répartiront sur la période allant du 15 septembre 1985 au 31 décembre 1986.

Les comparaisons s'avèrent donc malaisées et l'on peut regretter que le mode de recension des statistiques retenu en matière de contrôle de légalité n'ait pas été étendu à l'ensemble du contentieux administratif. En effet, les rapports fait par le Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux en application de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 (4^e et 5^e rapports) qui s'appuient désormais également sur les données de l'année calendaire ont, lors du passage de l'ancien au nouveau système et

au risque de superpositions, repris les chiffres de chaque année pleine.

Quoiqu'il en soit pour la période du 15 septembre 1985 au 31 décembre 1986, ont été recensées

- 99 329 affaires en instance devant les tribunaux administratifs ;

- 76 928 affaires enregistrées ;

- 63 924 affaires jugées.

On doit souligner que le nouveau contrôle de légalité mis en place par la loi n° 82-213 du 2 mars 1987 ne porte qu'une très faible responsabilité dans cette évolution. Ainsi en 1986, sur les quelque 3 900 000 actes des autorités locales transmis aux représentants de l'Etat au titre du contrôle a posteriori, 1 760 recours seulement ont été intentés, soit 0,47 %. Ceci représente un très faible pourcentage des affaires déferées au juge administratif.

En raison de la discordance des calendriers, les statistiques du contentieux administratif ne permettent pas d'apprécier la part que représente les recours au titre du contrôle de légalité dans l'ensemble des affaires enregistrées au cours de l'année 1986.

En revanche, on sait qu'au cours de la période du 15 septembre 1985 au 31 décembre 1986, seulement 3 067 actes des autorités locales ont été déferées sur la base de la loi du 2 mars 1982 sur les 76 928 affaires enregistrées, ce qui constitue un très faible pourcentage (3,9 %).

En ce qui concerne les délais théoriques moyens d'élimination du stock, on constate une aggravation continue d'année en année :

- un an et 8 mois en 1983 ;

- un an et 9 mois en 1984 ;

- un an et 10 mois en 1985 ;

- deux ans et quatre jours au 31 décembre 1986.

Sans doute pour 15 tribunaux dont Paris (un an et 7 mois) ce délai est-il inférieur à deux ans, mais pour 15 tribunaux, il dépasse cette durée et il s'élève à 4 ans pour les trois tribunaux les plus engorgés.

Les tableaux ci-après permettent de prendre la mesure des difficultés rencontrées par les tribunaux administratifs pour faire face à leur mission.

AFFAIRES EN INSTANCE
CLASSEMENT PAR ORDRE DÉCROISSANT
AU 31 DÉCEMBRE 1986 EN DONNÉES BRUTES

Tribunal administratif	En pourcentage du total
Paris	11,94
Versailles	9,20
Lille	5,70
Marseille	5,58
Lyon	5,30
Strasbourg	4,85
Nice	4,51
Montpellier	4,30
Rennes	4
Caen	3,95
Nantes	3,92
Rouen	3,41
Orléans	3,41
Ensemble des tribunaux d'outre-mer	2,75

En ce qui concerne la nature du contentieux soumis aux tribunaux administratifs, les affaires enregistrées ont porté, au cours de la période du 16 septembre 1985 au 31 décembre 1986, par ordre décroissant sur les matières suivantes :

Contributions et taxes : 26,3 %

Fonctionnaires et agents publics : 13,5 %

Urbanisme et aménagement du territoire : 8,9 %

Polices autres que municipales : 7,2 %

Communes : 6,7 %

Travail : 5,3 %

Travaux publics : 4,9 %

Marchés et construction : 4,7 %

Domaines, expropriations, voirie : 3,6 %

Viennent ensuite l'agriculture (2,7 %), la santé publique (2,7 %), l'enseignement (1,6 %), les armées (1,4 %), les pensions (1,4 %), la nature, l'environnement, les mines et carrières (1 %), les départements et régions (0,9 %), les élections (0,7 %), le commerce et l'industrie (0,6 %), la sécurité sociale et l'aide sociale (0,6 %), les professions (0,3 %). Divers contentieux se répartissent les 6 % restants.

Si les affaires soumises aux juridictions administratives sont en nombre croissant, la relative stabilité observée depuis deux ans du nombre des recours déposés devant les tribunaux administratifs en application du contrôle de légalité doit constituer une source de satisfaction ainsi que l'illustre le tableau ci-après.

	Actes reçus	Recours intentés	Pour mille	Désistements
1982-1983	2 718 295	809	0,30	200
1983-1984	2 915 051	1 293	0,44	511
1984-1985	3 422 519	2 042	0,60	751
1985-1986	3 780 276	1 753	0,46	724
1986	3 884 411	1 760	0,47	684

La répartition par matière de ces différents recours est assez différente de celle précédemment évoquée pour le contentieux général. Toutes collectivités confondues, on observe une forte augmentation du nombre des recours dirigés à l'encontre des actes pris en matière de personnel : 55 % du nombre total des recours, puis par ordre décroissant :

- les décisions prises en matière d'urbanisme : 14 %
- les décisions concernant la fixation des prix des services publics : 10 %
- les marchés et constructions : 6 %
- les finances publiques : 4 %
- le fonctionnement des institutions : 4 %

Par catégories de collectivités, la répartition des recours réserve la première place aux communes, 61,11 %, des actes déférés aux tribunaux administratifs en émanant. Viennent ensuite dans l'ordre décroissant :

- les recours intentés à l'encontre des décisions prises par les établissements publics communaux et intercommunaux : 10 %

- les régions : 9 %

- les départements : 7 %.

Pour les régions, le nombre de déférés a augmenté par rapport à l'an passé de 4,7 %.

En ce qui concerne les décisions rendues par les tribunaux administratifs en matière de contrôle de légalité, hormis les décisions de non lieu, ont été notifiés aux préfets entre le 1er janvier 1986 et le 31 décembre 1986, 683 jugements. 500 d'entre eux ont annulé en tout ou en partie la décision attaquée conformément à la demande du représentant de l'Etat, soit dans 73 % des cas contre 77 % l'an passé.

En outre, le sursis à exécution a été accordé dans 364 cas (sur 835 demandes) dont 7 fois par application de la procédure exceptionnelle (48 heures).

Le Conseil d'Etat a rendu 42 décisions dans le cadre du contrôle de légalité pendant la même période.

C. La réforme du contentieux administratif

Si la situation de la juridiction administrative de premier degré, compte tenu des efforts budgétaires prévus dans le projet de loi de finances, semble en voie de résorption, la situation du Conseil d'Etat est, à l'heure actuelle, plus alarmante.

Bien que la réforme du contentieux administratif ne relève pas, en tant que tel, du ministère de l'Intérieur, la création de cours administratives d'appel (1 à Paris, 4 en province), qui auraient compétence aux lieu et place du Conseil d'Etat pour juger les appels formés contre les décisions des tribunaux administratifs, implique cependant directement celui-ci puisqu'il

est envisagé de créer un corps commun aux tribunaux administratifs et aux cours administratives d'appel.

Les affaires en instance devant le Conseil d'Etat traduisent un encombrement de plus en plus important puisqu'il faut désormais plus de trois ans en moyenne pour régler le quart des dossiers, cette proportion ne cessant de croître.

Au 31 décembre 1986, 26 % des affaires étaient anciennes de plus de trois ans.

Cette situation a conduit à l'adoption de plusieurs réformes de procédure. Ainsi un décret n° 81-29 du 16 janvier 1981 a permis de sanctionner l'inobservation par les parties du délai d'instruction et surtout le décret n° 84-819 du 29 août 1984 a permis aux présidents des sous-sections de statuer seuls par ordonnances. Mais des réformes de plus vaste ampleur sont apparues nécessaires. C'est pourquoi le Parlement a été conduit à deux reprises à proposer des solutions qui n'ont cependant pas abouti. Le projet de loi déposé en 1981 sur le bureau du Sénat, et prévoyant la création d'un cadre de référendaires au Conseil d'Etat, avait été profondément modifié par l'Assemblée nationale et retiré de l'ordre du jour par le Gouvernement.

Le projet de loi déposé le 14 novembre 1985 sur le bureau de l'Assemblée nationale et relatif aux chambres adjointes au Conseil d'Etat n'eut pas plus de succès, l'examen du projet de loi n'ayant pas été poursuivi devant le Sénat, tant pour des raisons de forme que de fond (cf sur ce point le rapport présenté par M. Daniel HOEFFEL au nom de la commission des Lois n° 67 Sénat 1987-1988 p. 12 et suivantes).

Le projet de loi créant des cours administratives d'appel que vient d'examiner le Sénat après l'Assemblée nationale semble avoir plus de chances d'aboutir, d'autant qu'il est accompagné de mesures budgétaires substantielles inscrites dans les crédits du ministère de l'Intérieur.

Rappelons qu'à la création des chambres adjointes au Conseil d'Etat avait correspondu l'inscription d'un crédit de 4,8 millions de francs au budget du ministère de la Justice se répartissant de la manière suivante :

- 2,3 millions pour la création de 21 emplois ;
- 2,5 millions pour les différents frais matériels.

Logiquement, le ministère de l'Intérieur auquel sont rattachés les tribunaux administratifs, mais non le Conseil

d'Etat n'avaient bénéficié d'aucune inscription budgétaire à ce titre.

En revanche, l'institution de cours administratives d'appel justifie que les crédits soient inscrits dans le budget du ministère de l'Intérieur puisque doit être constitué un corps unique des membres de tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel rattachés au ministère de l'Intérieur. Précisons toutefois qu'interrogé sur le maintien de la compétence du ministère de l'intérieur, à plusieurs reprises, le Gouvernement n'a pas marqué d'opposition à l'idée d'un rattachement de l'ensemble des juridictions administratives au ministère de la Justice (cf J.O. A.N. Séance du 8 octobre 1987).

1. Les dispositions budgétaires

Le projet de budget pour 1988 contient, dans l'immédiat, deux séries de dispositions relatives au projet de création de chambres administratives d'appel.

. Les premières figurent au budget du ministère de la Justice et prévoient, à compter du 1er octobre 1988, la création de trois emplois de Conseiller d'Etat correspondant à un crédit de 325 790 F, d'une part, et organisant le transfert de 10 emplois pour un montant de 1 050 016 F.

. Les secondes figurent au budget du ministère de l'Intérieur affectant :

- un crédit de 680 625 F (administration centrale) :

à la création de 26 emplois à compter du 1er octobre 1988 (1 attaché d'administration principal de 2ème classe, 4 attachés d'administration de 2ème classe, 3 secrétaires administratifs, 13 sténo-dactylographes, 4 agents de services, 1 ouvrier professionnel de 3ème catégorie), pour la chambre de Paris ;

- un crédit de 6 300 000 F (administration territoriale) :

à la création de 6 emplois de présidents à compter du 1er octobre 1988, (soit 5 présidents hors classe et 1 président) et de 36 emplois de conseillers, à compter du 1er juin 1988, soit 18 conseillers hors classe et 18 conseillers de 1ère classe ;

- un crédit de 1 155 540 F (administration territoriale) :

à la création de 48 emplois du cadre national des préfetures, à compter du 1er octobre 1988, (soit 2 attachés

principaux, 8 attachés de 2ème classe, 6 secrétaires administratifs, 22 sténo- dactylographes, 8 agents de services, 2 ouvriers professionnels de 3ème catégorie) ;

- un crédit de 147 467 F (services communs) :

pour la création de 6 emplois d'agents du 3ème groupe, à compter du 1er octobre 1988 ;

- un crédit de 216 368 F (police nationale) :

pour la création de 6 emplois (conducteurs automobiles de 2ème catégorie)

- des crédits de fonctionnement : 9 540 000 F (administration territoriale)

dont 3 000 000 consacrés à l'informatique, et 6 540 000 au fonctionnement général.

- des crédits de fonctionnement : 9 500 000 F (services communs)

dont 500 000 F pour les dépenses téléphoniques et 9 000 000 F pour les loyers et travaux d'aménagement et d'entretien.

De ces différentes sommes peuvent être rapprochés les 6 707 787 F destinés à la création de **26 emplois** renforçant la structure des tribunaux administratifs au sein de laquelle seront recrutés pour partie les membres des nouvelles juridictions d'appel.

Ces crédits s'articulent donc de la façon suivante :

- 8 500 000 FF au titre des créations d'emplois propres au ministère de l'intérieur, auxquels s'ajoutent 1 050 016 F de transferts de crédits d'emplois en provenance du ministère de la Justice, soit un total, pour les seules cours administratives d'appel de

- 9 550 016 F en dépenses de personnels ;

- 19 040 000 F au titre des crédits de fonctionnement

Total 28 590 016 F

(soit 5 718 003 F par cour en moyenne.)

A titre de comparaison, on notera que la création des chambres régionales des comptes s'est traduite budgétairement en 1983 par le vote des crédits suivants :

45 896 226 F au titre des rémunérations principales ;

8 793 448 F au titre des indemnités

24 500 000 F au titre de dépenses diverses.

79 189 674 F soit pour 26 cours : 30 0756 F par cour régionale des comptes.

2. Le contenu de la réforme

La réforme du contentieux administratif répond à l'objectif essentiel de désengager le Conseil d'Etat en confiant à des juridictions interdépartementales d'appel une partie des compétences qu'exerce actuellement celui-ci en tant que juridiction du second degré.

Selon le texte initial présenté par le Gouvernement, les cours administratives d'appel devaient être habilitées à juger en appel les affaires soumises en première instance aux tribunaux administratifs, à l'exception des appels des jugements rendus en matière d'excès de pouvoir, des recours en indemnité connexes au contentieux de la légalité, des litiges relatifs aux élections municipales et cantonales et des recours en appréciation de légalité.

Le champ de compétences des cours d'appel se limitait en conséquence aux jugements relevant du plein contentieux, ainsi que des contentieux de la fiscalité, des marchés et de la responsabilité, mais à condition qu'aucune illégalité n'ait été invoquée. Sur cette base, environ 7 000 affaires auraient pu être traitées en appel par les nouvelles juridictions, sur les quelques 25 000 en instance.

L'Assemblée nationale a modifié ce schéma en prévoyant que les compétences des cours administratives d'appel pourraient être étendues au contentieux de l'excès de pouvoir, mais seulement dans certaines matières définies par décret en Conseil d'Etat.

Le Sénat a souhaité aller plus loin en ce sens et a tenu à ce que le principe du transfert de compétences aux cours d'appel en matière d'excès de pouvoir soit affirmé dans la loi. Il a néanmoins prévu que ce transfert se ferait par étape pour permettre une entrée en vigueur progressive de la réforme, qui devait être

achevée au 1^{er} janvier 1995, les dates et modalités du transfert étant fixées par des décrets en Conseil d'Etat.

Pour la mise en oeuvre de la réforme, il est prévu de créer au total une centaine de postes. Les membres des cours appelés à les pourvoir seraient recrutés à raison des deux tiers parmi les magistrats des tribunaux administratifs et dans la limite d'un tiers au maximum par un recrutement au tour extérieur ouvert aux fonctionnaires de l'Etat et aux fonctionnaires territoriaux ainsi qu'aux magistrats de l'ordre judiciaire. Sur proposition de votre Commission des Lois, le Sénat a étendu ce recrutement aux enseignants des facultés de droit ainsi qu'aux avocats ayant exercé leurs fonctions pendant dix ans au moins. En outre, il a permis le maintien en activité pour trois ans au maximum des membres du nouveau corps, atteints par la limite d'âge, cette mesure transitoire devant prendre fin le 31 décembre 1995.

Ces différentes possibilités de recrutement s'échelonnent donc dans le temps.

Cinq cours administratives d'appel devraient ainsi être créées dont le ressort serait défini par décret en Conseil d'Etat. Au cours de l'examen du texte par le Sénat, le voeu a été émis par le rapporteur que l'implantation des cours tienne compte de l'intérêt des justiciables, de l'accessibilité des cours d'appel et de la présence au même lieu d'implantation d'un tribunal administratif et d'un barreau ayant l'expérience de la juridiction administrative.

Les chambres régionales d'appel devraient être installées rapidement puisque les premiers emplois de conseiller ouverts par le projet de loi de finances pour 1988, au nombre de 36, le sont à compter du 1^{er} juin 1988.

Cette antériorité par rapport à la date d'entrée en vigueur de la réforme apparaît opportune, car elle devrait permettre la formation préalable des juges d'appel. En effet, s'agissant d'un corps commun aux tribunaux administratifs et aux cours administratives d'appel, il est souhaitable que le temps de formation au Conseil d'Etat, actuellement de six mois pour les membres des tribunaux administratifs, soit également retenu pour les membres du corps affectés dans les nouvelles juridictions d'appel.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 25 novembre 1987, la commission des lois a procédé à l'examen pour avis des crédits du budget du Ministère de l'Intérieur pour 1988 concernant les collectivités locales et l'administration territoriale.

Après l'exposé général présenté par le rapporteur, elle a procédé à un large débat où l'accent a été plus particulièrement mis sur les conséquences de la surcompensation imposée à la C.N.R.A.C.L., le problème posé par l'existence de quatre niveaux d'administration, les finances régionales et l'importance des charges liées aux transferts de compétences en matière de lycées et de collèges.

Elle a ensuite décidé de donner un avis favorable aux crédits inscrits dans le budget du ministère de l'Intérieur au titre de la décentralisation, des tribunaux administratifs et de l'administration territoriale.