

N° 97

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

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 1992 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME I

INTÉRIEUR - DÉCENTRALISATION

Par M. Bernard LAURENT,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2240, 2255 (annexe n° 28), 2259 (tome IV) et T.A. 533.

Sénat : 91 et 92 (annexe n° 32) (1991-1992).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ETAT : LA DECONCENTRATION SANS LES MOYENS	7
A. LA MODERNISATION DES PREFECTURES : UN PLAN COMPROMIS ?	7
B. UN PROCESSUS DE DECONCENTRATION QUI FAIT FI DE L'APPROBATION DEMANDEE AU PARLEMENT	8
II. LES FINANCES LOCALES	11
A. LES MANIPULATIONS DES CONCOURS DE L'ÉTAT	11
1. Les dotations et subventions de fonctionnement	14
<i>a) La dotation globale de fonctionnement</i>	<i>14</i>
<i>b) La dotation spéciale pour le logement des instituteurs</i>	<i>18</i>
<i>c) Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle ..</i>	<i>18</i>
2. Les dotations d'équipement	20
<i>a) La dotation globale d'équipement</i>	<i>20</i>
<i>b) Le fonds de compensation de la TVA</i>	<i>21</i>
3. La compensation financière des transferts de compétences.	22
<i>a) Les dotations de compensation des transferts de compétences</i>	<i>22</i>
<i>b) La remise en cause des principes financiers de la décentralisation</i>	<i>25</i>
4. Les compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs	27
<i>a) La dotation de compensation de la taxe professionnelle</i>	<i>28</i>
<i>b) La contrepartie de l'exonération des taxes foncières</i>	<i>29</i>

	<u>Pages</u>
<i>c) La compensation de divers dégrèvements législatifs et des exonérations de taxe d'habitation</i>	29
B. LA FISCALITE LOCALE	30
1. L'évolution de la fiscalité locale en 1991	30
<i>a) La fiscalité directe locale</i>	31
<i>b) La fiscalité indirecte locale</i>	34
2. La mise en oeuvre de la taxe départementale sur le revenu et le maintien du verrouillage des taux	34
C. L'ÉVOLUTION DES BUDGETS LOCAUX	35
1. Les budgets communaux	35
2. Les budgets départementaux	37
3. Les budgets régionaux	38
D. LES EMPRUNTS DES COLLECTIVITÉS LOCALES	39
 III. LA DÉCENTRALISATION MISE À MAL	 40
 A. LE RÉGIME INDEMNITAIRE DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE : LE REFUS DE LA LIBERTÉ DE GESTION	 40
B. OBLIGATIONS ET CONTRAINTES IMPOSÉES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	43
1. Le projet de loi «administration territoriale»	43
2. Les nouvelles obligations de solidarité imposées aux collectivités locales	44
C. DES PROJETS EN GESTATION QUI RISQUENT DE DÉCEVOIR	46
1. Le «statut de l'élu local» : amélioration des conditions d'exercice des mandats locaux ou carcan ?	46
2. Les mesures envisagées pour assurer la solidarité rurale	49
 CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	 53
LES ARTICLES 87 et 87 bis RATTACHÉS	54
AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS	56

Mesdames, Messieurs,

Le gouvernement déclare avoir l'intention de célébrer avec faste le très proche dixième anniversaire de la décentralisation. Le projet de loi de finances pour 1992 ne constitue alors certainement pas le coup d'envoi de ces célébrations.

Il est en effet rare que le gouvernement ait, dans un projet de budget, autant cherché à amputer les ressources des collectivités locales.

Si votre commission peut considérer comme tout juste convenable la progression des concours de l'Etat aux collectivités locales, le gouvernement la juge à l'évidence beaucoup trop favorable à ces dernières.

Contraint désormais d'entreprendre de réduire le déficit budgétaire, il tente de détourner les ressources des collectivités locales en manipulant plus ou moins ouvertement dotations et subventions. Ce n'est certes pas la première fois que l'Etat fait des économies aux dépens des collectivités territoriales : les principes financiers de la décentralisation ne sont plus guère respectés (compensation insuffisante des transferts de compétences, transferts de charges sans compensation, "association" des collectivités locales à la charge financière de politiques dont l'Etat entend conserver la maîtrise). Mais c'est sans doute dans le projet de budget pour 1992 que le gouvernement, pour la première fois, multiplie avec aussi peu de scrupules les atteintes au pacte financier.

Cette attitude du gouvernement n'affecte pas seulement les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales. Le gouvernement paraît témoigner d'une grande méfiance à l'égard des collectivités locales et n'admet pas, par exemple, la liberté que le

législateur a voulu leur accorder pour déterminer le régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux. Dans ce cas précis, il n'a eu de cesse qu'il n'ait remis en cause le texte de la loi en le restreignant par la voie réglementaire.

Les dix ans de la décentralisation ne paraissent donc pas être considérés par le gouvernement comme l'occasion d'offrir quelques présents aux collectivités locales.

Votre commission se propose d'examiner cette situation à l'occasion de la discussion budgétaire qui, traditionnellement, lui offre l'opportunité, au-delà de l'avis sur les crédits inscrits au budget du ministère de l'intérieur et consacrés à l'administration territoriale et aux collectivités locales, d'apprécier l'évolution de l'ensemble des concours de l'État à ces dernières et de dresser un bilan de la décentralisation.

I. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ETAT : LA DECONCENTRATION SANS LES MOYENS

A structure constante, les crédits alloués à l'administration territoriale augmentent de 0,3 % en 1992 pour atteindre 5.155 millions de francs.

Cette stagnation, qui s'analyse comme une **régression en francs constants**, est certes la traduction de la tentative de réduction du déficit budgétaire, mais elle paraît aussi de nature à remettre en cause le plan de modernisation des préfectures.

En revanche, le gouvernement poursuit, de manière plus ou moins désordonnée, la déconcentration des services de l'Etat, démontrant ainsi l'importance toute relative qu'il attache à l'approbation de cette politique qu'il a sollicitée du Parlement dans le cadre du projet de loi relatif à l'administration territoriale de la République.

A. LA MODERNISATION DES PREFECTURES : UN PLAN COMPROMIS ?

La modernisation des préfectures, en fait engagée en 1985, devait se développer autour de trois axes : la déconcentration de la gestion des crédits de fonctionnement des préfectures ; l'instauration d'un dispositif de programmation pluriannuelle des crédits ; la mise en place d'un dispositif global et pluriannuel de modernisation.

Cette démarche s'est concrétisée dans un plan de modernisation, pour la période 1990-1995, comprenant trois priorités : la valorisation des métiers et la "professionnalisation" des agents, l'adaptation du cadre de travail et le renouvellement du dialogue social.

Comme premier bilan, on peut signaler :

- la poursuite de la politique d'harmonisation du régime indemnitaire des agents des préfectures (18 millions de francs en 1991), de la réappréciation des effectifs et du programme de transformation d'emplois ;

- le plan de formation qui s'est traduit par une augmentation du nombre de journées stagiaires de 39 % par rapport à 1989 ;

- la rénovation immobilière des préfectures, consacrée essentiellement à la rénovation de l'accueil du public et à la restructuration de locaux (plus de 70 % des dépenses du plan national d'équipement des préfectures) ;

- la mise en place, en outre, des applications informatiques réglementaires dans les préfectures, notamment celles de délivrance des permis de conduire et de gestion des dossiers d'étrangers, dont la généralisation doit commencer fin 1991. Pour la première, elle devrait être totale en 1992 ; quant à la seconde, elle devrait s'achever d'ici le début de 1993.

Mais le plan de modernisation, pour sa deuxième année, semble être suspendu.

Certes, la norme interministérielle de suppression des emplois ne sera pas appliquée pleinement aux préfectures. Cependant, en 1992, seront supprimés 221 emplois (au lieu de 356 en cas d'application intégrale de la norme interministérielle).

Quant aux crédits de fonctionnement des préfectures, ils régresseraient à structure constante de 2,5 %. Cependant, un ajustement devrait être opéré sur le fonds de modernisation centralisé et, pour la plupart des préfectures, le budget de fonctionnement devrait pouvoir être maintenu dans le cadre de l'effort de meilleure répartition des crédits.

On ne peut toutefois que s'étonner de la stagnation des crédits consacrés à l'administration territoriale comparée à la progression de 3 % prévue pour les crédits de l'administration générale (administration centrale et services communs) du ministère de l'intérieur, alors que le gouvernement entend mener une politique de déconcentration et qu'en outre, cette politique se fonde sur la revalorisation du rôle des préfets.

B. UN PROCESSUS DE DECONCENTRATION QUI FAIT FI DE L'APPROBATION DEMANDEE AU PARLEMENT

Depuis les séminaires du 23 septembre 1989 et du 11 juin 1990, le gouvernement a entendu promouvoir une politique faisant de

la déconcentration la règle de droit commun des interventions de l'Etat et du traitement des dossiers par l'administration centrale l'exception à justifier. Les premières mesures prises à la suite de ces deux séminaires ont été présentées par votre commission dans son avis budgétaire de l'an dernier.

Depuis, les orientations retenues en matière de déconcentration financière ont été formalisées par le décret n° 91-331 du 4 avril 1991 portant refonte du classement des investissements de l'Etat. En outre, au cours du dernier trimestre 1990, 101 mesures de déconcentration et de simplification de procédures réglementaires ont été arrêtées.

De nouvelles actions ont été lancées à la suite d'un nouveau séminaire, tenu le 11 avril 1991, notamment :

- lutte contre la multiplication des structures ;
- déconcentration et globalisation des crédits d'intervention du titre IV,
- généralisation de la procédure de rétablissement de crédits déconcentrée qui fut expérimentée dans quatre départements en 1990 ;
- développement du contrôle de gestion dans l'administration.

Comme l'a résumé M. le ministre de l'intérieur à l'Assemblée nationale, lors de l'examen des crédits de son ministère :

«Le Gouvernement a multiplié les initiatives depuis le dépôt sur le bureau de votre assemblée du projet de loi sur l'administration territoriale de la République. Des mesures concrètes ont été prises. Ainsi, 101 mesures de déconcentration réglementaire, tirées des projets d'administration déconcentrée, sont en cours de mise en oeuvre. Nous avons également décidé la déconcentration financière en matière d'investissement. (...). Par ailleurs, la déconcentration de la procédure de rétablissement de crédits sera généralisée en 1992. Enfin, nous avons décidé la déconcentration de la gestion des personnels. (...). Ces nouveaux modes d'organisation du travail seront solennisés à travers la charte de la déconcentration. Sur le terrain, ils sont déjà appliqués dans plusieurs départements.»

Comment mieux montrer le peu de cas que le gouvernement fait de l'aval qu'il demande au Parlement pour sa politique de déconcentration dans le cadre du titre premier du projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République ? Comment mieux justifier le refus du Sénat de donner

son approbation à ce processus de déconcentration, certes indispensable, mais qui est de la seule responsabilité du gouvernement ?

Le gouvernement veut donner l'impression au Parlement d'être associé activement aux décisions concernant la déconcentration, mais il n'en est rien : il est simplement demandé aux assemblées d'entériner purement et simplement quelques principes que le gouvernement pourra toujours, s'il le souhaite, remettre en cause. Le gouvernement n'a nul besoin de l'adoption préalable d'une loi prévoyant un décret portant charte de la déconcentration pour publier un tel texte, qui est d'ailleurs prêt (puisqu'il vient d'être communiqué à la commission spéciale de l'Assemblée nationale chargée de l'examen du projet de loi d'orientation). L'approbation demandée est donc de pure forme. Il serait sans doute beaucoup plus utile d'opérer la déconcentration des services de l'Etat et les mesures de réorganisation des services extérieurs en prenant l'avis des élus locaux, mais la consécration législative sollicitée a peut être justement pour but de permettre plus aisément une application sur le terrain, sans véritable concertation.

II. LES FINANCES LOCALES

A. LES MANIPULATIONS DES CONCOURS DE L'ÉTAT

Le tableau ci-après, qui récapitule les concours de l'Etat aux collectivités locales, a été établi d'après les données du projet de loi de finances pour 1992, tel qu'il a été déposé à l'Assemblée nationale.

ETAT RECAPITULATIF DES CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES (Comparaison entre la loi de finances pour 1991 et le projet de loi de finances initial pour 1992)

(en millions de francs)

		Loi de finances pour 1991	Projet de loi de finances pour 1992	Variation 1991/1992 (en %)
1.	Dotations et subventions de fonctionnement			
1.1	Dotation globale de fonctionnement	88.322	92.137	+ 4,3
1.2	Dotation spéciale instituteurs	3.305	3.318	+ 0,4
1.3	F.N.P.T.P.	796	809	+ 1,6
1.4	Subventions des ministères dont :	3.697	3.688	- 0,2
	Agriculture et forêt	833	903	+ 8,4
	Commerce et artisanat	4	1	- 69
	Culture et communication	597	587	- 1,7
	Départements et territoires d'outre-mer	235	214	- 8,9
	Economie, finances et budget	20	18	- 10
	Education nationale, jeunesse et sport	72	72	0
	Environnement	8	8	0
	Equipement et logement	8	9	+ 8
	Intérieur	478	450	- 6
	Justice	265	253	- 4,3
	Affaires sociales et intégration	800	800	0
	Transport et espace	195	193	- 1
	Travail, emploi et formation professionnelle	180	180	0
	Total 1	96.120	99.953	+ 3,99 %

		Loi de finances pour 1991	Projet de loi de finances pour 1992	Variation 1991/1992 (en %)
2.	Dotations et subventions d'équipement			
2.1	Dotation globale d'équipement (A.P.)	5.403	5.619	+ 4
2.2	Fonds de Compensation de la T.V.A.	17.350	21.100	+ 21,6
2.3	Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la circulation	850	950	+ 11,7
2.4	Subvention des ministères (A.P.) dont :	3.507	3.426	- 2,3
	Agriculture et forêt	375	382	+ 1,8
	Commerce et artisanat	16	10	- 37,5
	Culture et communication	1.128	1.282	+ 13,7
	Départements et territoires d'outre-mer	223	226	+ 1,6
	Education nationale, jeunesse et sport	42	15	- 64,7
	Environnement	170	168	- 1,3
	Equipement et logement	724	657	- 9,2
	Ville et aménagement du territoire et tourisme	135	109	- 19,8
	Intérieur	77	22	- 71,8
	Affaires sociales et intégration	32	5	- 84,6
	Transport et espace	583	550	- 5,7
25	Comptes spéciaux du Trésor (AP) dont :	1.106	1.146	+ 3,6
	F.N.D.A.E.	770	867	+ 12,6
	Fonds national des haras	11	15	+ 39
	F.N.D.S.	25	64	+ 155
	Total 2	28.216	32.242	+ 14
3	Compensation financière des transferts de compétence			
3.1	Dotations budgétaires :			
	Intérieur : D.G.D.	13.694 (1)	13.681 (1)	- 0,1
	D.R.E.S. (A.P.)	2.573	2.675	+ 4
	D.D.E.C. (A.P.)	1.273	1.324	+ 4

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

		Loi de finances pour 1991	Projet de loi de finances pour 1992	Variation 1991/1992 (en %)
	Travail, emploi et formation professionnelle : Dotation de décentralisation, formation professionnelle et apprentissage	2.690	2.807	+ 4,4
3.2	Fiscalité transférée	38.790	42.280	+ 9
	Total 3	59.019	62.767	+ 6,3
4	Compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs			
4.1	Dotation de compensation de la taxe professionnelle (D.C.T.P.)	23.253	20.155	- 13,3
4.2	Contrepartie de compensation de la taxe foncière sur les propriétés bâties	2.602	2.102	- 19,2
4.3	Compensation de divers dégrèvements législatifs	19.590	18.920	- 3,4
4.4	Compensation des exonérations de taxe d'habitation		6.500	
	Total 4	45.445	47.677	+ 4,9
	TOTAL GENERAL 1 + 2 + 3 + 4 (en DO + AP)	228.800	242.638	+ 6,09
	TOTAL GENERAL 1 + 2 + 3 + 4 (en DO + AP) Hors fiscalité transférée	190.010	200.358	+ 5,44

En fait, si l'on prend en considération le projet transmis par l'Assemblée nationale, les concours de l'Etat s'élèveraient pour 1992 à 244.714 millions de francs, soit une progression de 7 % (+ 15,9 milliards de francs).

Cette évolution peut apparaître comme satisfaisante. Cependant le gouvernement, quoiqu'il en dise, ne peut s'attribuer le mérite de ces chiffres apparemment favorables, pour deux motifs :

- tout d'abord, cette augmentation provient, pour l'essentiel, du jeu normal des mécanismes d'indexation et de la croissance de deux postes dont l'Etat n'est nullement responsable : le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée, dont l'augmentation ne fait que refléter celle des dépenses d'investissement des collectivités territoriales, et la fiscalité transférée, dont le produit évolue en fonction des décisions des seules collectivités locales ;

- ensuite, l'évolution des concours de l'Etat serait meilleure si le gouvernement n'opérait ou ne tentait d'opérer des modifications de certaines règles au profit de l'Etat, lorsque lesdites règles lui paraissent devoir jouer en faveur des collectivités locales : c'est ainsi qu'il a tenté de faire passer une dotation globale de fonctionnement, dont le montant était, par anticipation, calculé sur la base d'un indice des prix hors tabac (ce qui aurait permis à l'Etat d'«économiser» plus de 100 millions de francs) ; c'est ainsi qu'il remet en cause le principe de la compensation des allègements de taxe professionnelle (cette ponction, au détriment des collectivités locales, s'élevait à plus de 4 milliards de francs, mais a maintenant été réduite d'environ 2 milliards de francs) ; c'est ainsi qu'il ampute la contrepartie de l'exonération des taxes foncières (cette amputation représente pour l'Etat un gain de 500 millions de francs) ; c'est ainsi qu'il a tenté de publier un décret pour exclure du bénéfice du fonds de compensation de la T.V.A. toutes les opérations de construction des collectivités locales mises à disposition de tiers contre paiement d'un loyer (le gain pour l'Etat se serait élevé à environ 500 millions de francs).

Au total, l'évolution des concours de l'Etat serait de plusieurs milliards plus favorable sans les manipulations gouvernementales.

1. Les dotations et subventions de fonctionnement

a) La dotation globale de fonctionnement

- la régularisation de la DGF de l'exercice 1990

Le montant prévisionnel de la DGF de l'exercice 1990 devait être régularisé avant le 31 juillet 1991 dans l'hypothèse où le montant définitif de la DGF 1989 augmenté du taux d'évolution définitif de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages pour 1990 serait supérieur au montant prévisionnel de la DGF de l'exercice 1990.

Pour 1990, le taux d'évolution définitif de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages utilisé pour le calcul de la régularisation est de + 3,4 %.

Le montant de la régularisation, en fonction de ces critères, s'est élevé à 3.397 millions de francs. Ainsi la DGF 1990 , qui, en loi de finances initiale, était de 82,150 milliards de francs, s'élève après régularisation à 85,5 milliards de francs. Son taux de

croissance, après régularisation, est donc de 3,39 % (contre 2,5 % initialement).

EVOLUTION DE LA D.G.F.

(montants en millions de francs)

Année	Loi de finances initiale		Régularisation	DGF après régularisation	
	Montant	Taux de croissance en %		Montant	Taux de croissance réel en %
1984	60.477	+ 6,92	363	60.840	+ 7,32
1985	63.610	+ 5,18	700 ⁽¹⁾	64.400	+ 5,85
1986	66.589	+ 4,68	667	67.394 ⁽²⁾	+ 4,65
1987	70.025	+ 5,16	2.075	72.100	+ 6,98
1988	73.338	+ 4,73	3.876	77.214	+ 7,09
1989	80.147	+ 9,28	2.587	82.734	+ 7,14
1990	82.150	+ 2,50	3.397	85.546	+ 3,39
1991	88.322	+ 7,51			

(1) Après réduction d'une somme de 138 millions de francs affectée au financement de la DGF de 1986 (loi du 19 août 1986).

(2) Compte tenu d'une majoration de 138 millions de francs prélevée sur la régularisation de la DGF de 1985.

- la DGF prévisionnelle pour 1992

Le processus de calcul est le suivant :

• la DGF révisée 1991 est évaluée à partir de la DGF définitive de 1990 (85,5 milliards de francs, cf. *supra*) à laquelle est appliqué l'indice en vigueur pour 1991 (indice égal à la somme du taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages et de la moitié de l'évolution du PIB en volume). Elle s'élèverait ainsi à 88,71 milliards de francs. Mais c'est ici que le ministre chargé du budget avait commis ce qu'il qualifia d'erreur, erreur fort malencontreuse puisque défavorable aux collectivités locales, mais source d'économies pour l'Etat. En effet, dans le projet de loi de finances initial, l'indice des prix retenu était calculé hors tabac. Or ce nouvel indice ne doit entrer en vigueur qu'à compter du 1er janvier 1992, en application de la loi du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme.

Cette sournoise tentative de manipulation fut heureusement dénoncée immédiatement par le comité des finances locales et un mode de calcul correct a désormais été rétabli. Mais, si cette tentative avait réussi, la DGF révisée de 1991 n'aurait été que de 88,62 milliards de francs et il en serait résulté pour l'Etat, dans l'établissement de la DGF prévisionnelle pour 1992, une économie de 89 millions de francs aux dépens des collectivités locales, à laquelle se seraient ajoutées les économies consécutives réalisées sur les dotations qui évoluent en corrélation avec la DGF (environ 15 millions de francs) ;

• c'est à partir de la DGF révisée de 1991 qu'est calculée la DGF prévisionnelle de 1992. A la DGF de 1991, est appliqué un indice de 3,96 %, égal à la somme du taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages (prévu pour 1992 de 2,5 %, hors tabac -ce qui, cette fois, est conforme à la loi) et des deux tiers (et non plus de la moitié, en application de l'article L.234-1 du code des communes) de l'augmentation du PIB en volume (évaluée pour 1992 à + 1,46 %). Il en résulte que la DGF pour 1992 atteindrait 92,2 milliards de francs, soit une progression de 4,4 % par rapport à la DGF notifiée en 1991 mais de 3,9 % seulement par rapport à la DGF révisée de 1991.

- la dotation de solidarité urbaine

La loi du 13 mai 1991 a créé au sein de la DGF, un nouveau concours particulier, la dotation de solidarité urbaine, qui s'élève en 1991 à environ 400 millions de francs.

Bénéficient de ce concours les communes de plus de 10.000 habitants qui comptent plus de 11 % de logements sociaux par rapport à leur population et dont le potentiel fiscal est inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de plus de 10.000 habitants, ainsi que les communes de moins de 10.000 habitants comptant plus de 1.100 logements sociaux. En 1991, les communes attributaires sont au nombre de 492.

Pour la majorité des 94 communes contributives, dont 59 sont des communes d'Ile-de-France, la régularisation 1990 qui devait être versée en 1991 s'est avérée insuffisante par rapport au montant du prélèvement qui devait être opéré pour financer la D.S.U. Le solde a donc été imputé sur les versements de DGF 1991.

Force est de constater que ces communes qui avaient pu prendre en compte la D.G.F. qui leur avait été notifiée pour 1991 et la

régularisation attendue au titre de la D.G.F. 1990 ont vu leurs recettes sensiblement amputées *a posteriori*.

- La dotation particulière de la solidarité urbaine

L'article 19 de la loi du 13 mai 1991 a institué une dotation particulière de solidarité urbaine au bénéfice des communes de 10.000 habitants et plus qui ne remplissent que l'une des conditions requises pour être attributaires de la DSU, ainsi que pour les communes qui ont cessé de remplir les conditions ouvrant droit à la DSU.

Cette dotation est financée par un prélèvement sur les ressources dégagées par le mécanisme de solidarité financière entre départements institué par l'article 18 de la loi précitée.

La dotation particulière de solidarité urbaine entre en vigueur en 1992. **Plus de 300 communes seraient susceptibles d'en bénéficier.** Mais la répartition, qui doit être effectuée sur proposition du ministre de la ville, n'est pas encore connue puisqu'elle est conditionnée par la répartition de la DGF de 1992.

- La solidarité entre départements

L'article 18 de la loi du 13 mai 1991 a institué un mécanisme de solidarité financière entre départements au sein de la dotation globale de fonctionnement des départements (mécanisme qui finance également la DPSU, cf. *supra*).

Doivent bénéficier, à ce titre, de ressources supplémentaires les départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimale des départements, au prorata des attributions de ce concours particulier : **25 départements se partageraient ainsi en 1992 une majoration de la dotation de fonctionnement minimale d'un montant de 134,9 millions de francs.**

Quant aux départements susceptibles de contribuer au mécanisme en 1992, ils seraient au nombre de 14 : 12 subissant un prélèvement de 10 % de leur DGF et 2 (Paris et les Hauts-de-Seine) subissant un prélèvement de 16 %. **Ces prélèvements devraient globalement rapporter 284,9 millions de francs.**

- La non-prise en compte de la majoration de population liée aux résidences secondaires pour le calcul de la deuxième fraction de la dotation de péréquation.

La deuxième fraction de la dotation de péréquation est destinée à tenir compte de l'insuffisance du revenu par habitant. La population retenue était la "population DGF", c'est-à-dire la population majorée d'un habitant par résidence secondaire.

L'article 2 de la loi du 13 mai 1991 a supprimé la prise en compte de cette majoration pour le calcul de la deuxième fraction.

Les effets de cette mesure prise sans simulation préalable sur la dotation de péréquation ne sont pas encore connus.

b) La dotation spéciale pour le logement des instituteurs

La dotation spéciale instituteurs progresse en principe de la même façon que la dotation globale de fonctionnement. Elle devrait donc augmenter de 4,4 % en 1992.

Cependant, elle ne croît en fait que de 0,4 % seulement pour s'élever à 3,3 milliards de francs. Mais cette apparente stagnation n'est que la conséquence du changement de statut des instituteurs qui, intégrant le corps des professeurs des écoles, perdent la qualité d'ayant-droit au regard de l'indemnité représentative de logement.

Ainsi, pour 1992, est prise en compte la sortie de 9.840 instituteurs au 1er septembre 1991.

c) Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle

- Les ressources du fonds mises en répartition se sont élevées en 1991 à 2.230,296 millions de francs, soit une progression de 5,7 % par rapport à 1990.

Les ressources affectées à la part principale du fonds (75 % qui sont répartis entre les communes qui satisfont à des conditions de potentiel fiscal et d'effort fiscal) ont représenté 1.708,403 millions de francs. 18.115 communes ont satisfait aux critères d'éligibilité à cette part (soit 7,5 % de plus qu'en 1990).

9.076 communes (contre 6.326 en 1990) ont bénéficié de la deuxième part du fonds (part versée aux communes qui enregistrent une perte importante de bases d'imposition à la taxe professionnelle d'un exercice sur l'autre) qui s'est élevée à 450,7 millions de francs.

Quant à la part résiduelle, dont le montant est déterminé par le comité des finances locales sans pouvoir excéder 5 % du total des crédits disponibles, elle avait été fixée à 5 millions de francs seulement pour 1991, de très faibles taux de consommation ayant été constatés les années antérieures. Peuvent bénéficier de cette part les communes qui connaissent de graves difficultés en raison d'une baisse, sur une ou plusieurs années, de leurs bases d'imposition à la taxe professionnelle ou de leurs ressources de redevances des mines et dont le budget primitif a été transmis à la chambre régionale des comptes. En fait, en 1991, aucune commune n'a bénéficié de cette part résiduelle.

La quote-part DOM, qui est attribuée aux départements d'outre-mer, s'est élevée à 59,9 millions de francs en 1991.

- Une réforme du fonds est toujours à l'étude. Cette tâche fut entreprise en 1988 à la demande du comité des finances locales qui souhaitait connaître les conséquences de la création d'une strate démographique supplémentaire pour les communes de 200.000 à un million d'habitants. En effet, les modalités de calcul pour la répartition de la part principale avantagent les villes de plus de 200.000 habitants, la présence de Paris dans cette strate en majorant artificiellement le potentiel fiscal moyen.

Ces difficultés ne sont toujours pas résolues, le durcissement des conditions d'éligibilité du fonds prévu dans la loi de finances pour 1990 ayant eu des conséquences dommageables et ayant dû être abrogé par la loi de finances pour 1991.

Actuellement, la réflexion gouvernementale s'orienterait dans deux directions :

- corriger la tendance à la dilution des attributions en recentrant le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle sur sa vocation principale ;

- modifier les conditions d'éligibilité au fonds de manière à réduire le nombre excessif de bénéficiaires notamment au sein de la strate de plus de 200.000 habitants, sans pour autant pénaliser certaines grandes villes considérées comme défavorisées.

- Pour 1992, la dotation de l'Etat au fonds, qui constitue l'une des deux ressources dudit fonds, serait de 809,2 millions de francs, soit une progression de + 1,6 %.

2. Les dotations d'équipement

Les dotations et subventions d'équipement augmenteraient de 14,3 % en 1992 et s'élèveraient ainsi à 32,2 milliards de francs. Mais environ les deux-tiers de ce montant proviennent du fonds de compensation de la TVA, qui ne fait que refléter le dynamisme des collectivités locales.

Les dotations et subventions d'équipement représenteraient 13 % des concours de l'Etat.

a) La dotation globale d'équipement

La dotation globale d'équipement s'élève, pour 1992 :

- à 5.619 millions de francs en autorisations de programme, soit une progression de 4 % par rapport à 1991 (qui correspond à l'évolution prévisionnelle de la formation brute de capital fixe des administrations publiques) ;

- à 5.431 millions de francs en crédits de paiement, soit une augmentation plus forte de 7,1 %.

- La dotation globale d'équipement des communes

Elle passe à 3.378 millions de francs en autorisations de programme et à 3.260 millions de francs en crédits de paiement.

Le système de la première part de la D.G.E. suscite des critiques, notamment parce que le dépassement de l'enveloppe prévisionnelle par les investissements des communes entraîne un déficit qui s'impute sur les crédits à répartir deux exercices après et qu'il en résulte des taux de concours très faibles. C'est pourquoi, constatant la chute du taux de concours de la première part pour 1990, le Comité des finances locales avait constitué en son sein un groupe de travail pour étudier une éventuelle modification de la

dotation. Ce groupe de travail a conclu qu'il serait souhaitable qu'en 1991 et 1992 interviennent des mesures d'abondement budgétaire permettant de relever progressivement le taux de concours de la première part jusqu'à 2 % pour l'exercice 1992 et de maintenir ensuite ce taux plancher.

Le gouvernement ne semble pas avoir l'intention de donner suite à ces propositions. En effet, il considère que, alors que la réduction enregistrée au titre de 1989 du déficit à imputer sur les crédits de la première part a permis d'amorcer en 1991 le relèvement souhaité, les recensements effectués aux fins d'évaluation du taux de concours pour 1992 mettent en évidence un excédent de crédits pour 1990. Il estime donc que cet excédent, qui augmentera d'autant le montant des crédits mis en répartition pour 1992, permet d'escompter que, sans recours à la mesure budgétaire préconisée, le taux de concours de la première part atteindra en 1992 le niveau souhaité par le comité des finances locales.

- La dotation globale d'équipement des départements

Elle passe à 2.241 millions de francs en autorisations de programme et à 2.172 millions de francs en crédits de paiement.

b) Le fonds de compensation de la TVA

En 1990, les crédits ouverts au titre du FCTVA en lois de finances initiale et rectificative se sont élevés à 16,208 milliards de francs.

Cette même année, la consommation des crédits fut de 18,731 milliards de francs, soit un dépassement de 2,523 milliards de francs.

Pour tenir compte de cette forte évolution des investissements éligibles au fonds de compensation, les crédits prévus par le projet de loi pour 1992 s'élèvent à 21,1 milliards de francs contre 17,3 milliards de francs en loi de finances initiale pour 1991, soit une augmentation de + 21,6 %.

Cette croissance accentuée ne fait que refléter l'importance de l'effort d'investissement des collectivités locales. Le gouvernement ne peut donc se targuer de la progression de ce concours de l'Etat, d'autant moins qu'elle lui paraissait sans

doute intolérable puisqu'un projet de décret tendait à remettre en cause la réglementation relative aux mises à disposition.

Ce texte excluait du bénéfice du fonds les mises à disposition de tiers contre paiement d'un loyer. En outre, cette disposition était rétroactive : elle se serait appliquée, à compter du 1er janvier 1991. Le Comité des finances locales, lors de sa séance du 13 juin 1991, avait critiqué vivement ce projet de décret, mais il n'avait obtenu satisfaction que dans la mesure où le gouvernement avait accepté de maintenir l'éligibilité des dépenses concernant des biens mis à disposition à titre gratuit ou contre le franc symbolique. Cette modification des règles des mises à disposition avait pour finalité de faire réaliser à l'Etat une économie d'environ 500 millions de francs. Devant les vigoureuses protestations contre ce projet de décret et notamment grâce à l'intervention du président du Sénat, le gouvernement a, fort heureusement, dû reculer : un amendement vient d'être adopté par la Haute Assemblée au cours de son examen de la première partie du projet de budget (article 32 bis A) qui inscrit dans la loi le maintien du versement d'une attribution du FCTVA pour les équipements mis à disposition de tiers lorsqu'il s'agit de locaux construits par les collectivités locales pour les administrations ou de locaux, autres que ceux qui sont exclusivement consacrés au logement, qui ne donnent lieu au versement d'aucun loyer, pourvu que la mise à disposition réponde à des objectifs d'intérêt général.

3. La compensation financière des transferts de compétences.

a) Les dotations de compensation des transferts de compétences

- La dotation générale de décentralisation

En 1992, le montant de la DGD correspondra à celui inscrit en 1991 actualisé du taux de progression de la dotation globale de fonctionnement pour 1992 mais corrigé de la consolidation des ajustements opérés sur la DGD des exercices précédents et des mesures nouvelles prévues pour 1992.

La DGD régresse de 0,088 % et s'élève ainsi à 14,681 millions de francs. La diminution est de 0,080 % si l'on n'inclut pas la provision technique d'un milliard de francs liée à l'écrêtement des départements surfiscalisés, provision créée par la loi de finances pour

1988 et reconduite depuis, qui permet de verser une partie du solde de la DGD des départements sans attendre le début de l'année suivante.

La régression enregistrée pour 1992 provient du solde négatif des mesures nouvelles, dû notamment au partage des préfectures et sous-préfectures et à celui des directions départementales des affaires sanitaires et sociales, en raison du mécanisme du droit d'option ouvert aux agents publics.

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

CHAPITRE 41.56	LOI DE FINANCES POUR 1991 (en francs)	PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1992 (en francs)	TAUX D'EVOLUTION 1991/1992 (en pourcentage)
I. ARTICLE 10 : Communes			
Bureaux municipaux d'hygiène	282.766.106	399.297.782	+ 4,319
Documents d'urbanisme	77.718.148	81.074.796	+ 4,319
Primes d'assurance (autorisation d'utilisation du sol)	18.669.660	20.260.685	+ 8,522
Concours particulier «bibliothèques municipales»	281.119.803	293.261.872	+ 4,319
Transports scolaires (A.C.O.T.U.)	370.155.053	386.142.056	+ 4,319
II. ARTICLE 20 : Départements			
Fonctionnement de l'enseignement public	1.531.512.849	1.597.658.394	+ 4,319
Action sociale et santé	8.719.711.499	9.096.316.013	+ 4,319
Fonctionnement des ports maritimes de commerce et de pêche	11.961.000	12.477.628	+ 4,319
Concours particulier «ports maritimes de commerce et de pêche» (investissement)	38.348.195	40.004.454	+ 4,319
Travaux d'aménagement destinés aux cultures marines	7.255.459	7.568.822	+ 4,319
Transports scolaires	3.831.414.541	3.996.893.403	+ 4,319
Dépenses de fonctionnement des établissements privés sous contrat	543.530.050	567.005.122	+ 4,319
Culture (Bibliothèques centrales de prêt)	202.564.775	211.313.552	+ 4,319
Remboursement de la T.V.A. sur les équipements des préfectures	85.817.000	89.523.438	+ 4,319

CHAPITRE 41.56	LOI DE FINANCES POUR 1991 (en francs)	PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1992 (en francs)	TAUX D'EVOLUTION 1991/1992 (en pourcentage)
Remboursement de la T.V.A. sur les équipements des D.D.A.S.S.	11.937.915	12.453.514	+ 4,319
Prise en charge par l'Etat des crédits de fonctionnement et d'équipement des préfetures	- 2.053.462.671	- 2.141.928.308	+ 4,308
Prise en charge par l'Etat de la rémunération des personnels non titulaires des D.D.E. (loi du 19 août 1986)	- 2.002.833.704	- 2.089.336.132	+ 4,319
Solde «personnel préfetures» - compléments de rémunération 1986	- 84.565.076	- 88.217.443	+ 4,319
- options et vacances	- 1.048.549.404	- 1.546.888.519	+ 47,527
Prise en charge par l'Etat des crédits de fonctionnement et d'équipement des D.D.A.S.S.	- 408.450.106	- 425.615.277	+ 4,203
Solde «personnels D.D.A.S.S.»	- 78.261.847	- 96.882.979	+ 23,793
Solde «personnels des DDE»		21.164.778	
Prise en charge par l'Etat des IUFM		- 160.932.924	
III. ARTICLE 30 : Régions			
Fonctionnement de l'enseignement public	2.491.621.203	2.599.234.367	+ 4,319
Aides à la flotte de pêche côtière	16.696.187	17.417.296	+ 4,319
Aide aux entreprises de culture marine	16.993.018	17.726.947	+ 4,319
Dépenses de fonctionnement des établissements privés sous-contrat	571.398.709	596.077.429	+ 4,319
Concours particulier pour le développement culturel des régions d'outre-mer	9.143.334	9.538.235	+ 4,319
Ports fluviaux et voies navigables	15.685.160	16.362.602	+ 4,319
Remboursement T.V.A. équipement préfecture	559.275	583.430	+ 4,319
Prise en charge par les régions des personnels départementaux mis à leur disposition	18.352.009	13.928.683	+ 4,319
Solde «personnels des délégations à la formation professionnelle»	806.989	3.070.426	+ 280,479
IV. ARTICLE 40 : Région de Corse			
Education	67.270.183	70.175.584	+ 4,319
Culture	5.153.258	5.375.827	+ 4,319
Environnement	2.399.265	2.502.889	+ 4,319
Transports	43.727.614	45.613.081	+ 4,319
Supervignette	810.203	845.196	+ 4,319
V. ARTICLE 90 : Provision liée aux dispositions de l'article 4 de la loi n° 84-1209 du 29 décembre 1984			
Provision sur écrêtement des départements surfiscalisés	1.000.000.000	1.000.000.000	
TOTAL	14.693.972.182	14.681.066.219	- 0,088

- Les dotations scolaires

En 1992, la dotation régionale d'équipement scolaire, qui est attribuée aux régions pour les investissements concernant les lycées et établissements de niveau équivalent et qui évolue, en autorisations de programme, en fonction de l'évolution prévisionnelle de la formation brute de capital fixe des administrations publiques - donc en l'espèce de + 4 %-, passerait, en autorisations de programme, à 2.675,4 millions de francs.

En crédits de paiement, la DRES atteindrait 2.584 millions de francs (+ 5,03 %).

Quant à la dotation départementale d'équipement des collèges, qui est attribuée aux départements pour les investissements concernant les collèges et qui est également indexée, en autorisations de programme, sur la formation brute de capital fixe, elle s'élèverait en 1992, à 1.323,5 millions de francs en autorisations de programme.

En crédits de paiement, la DDEC s'élèverait à 1280 millions de francs (+ 5,12 %).

L'insuffisance, maintes fois dénoncée, de ces dotations par rapport aux charges des collectivités résultant du transfert de compétences est apparue à l'évidence à l'occasion d'une enquête diligentée auprès des préfetures de région dans le cadre de la mise en place du fonds de rénovation des lycées, créé par le décret n° 90-91 du 23 janvier 1991. Il s'agissait de mesurer l'évolution des budgets primitifs des régions entre 1990 et 1991 afin d'apprécier l'effort d'investissement en faveur des lycées. Il est apparu que la progression moyenne des crédits de paiement consacrés aux investissements pour les lycées, hors plan d'urgence, était de 12,5 % entre 1990 et 1991. Encore la seule lecture du budget primitif d'une région ne rend-elle pas compte de l'effort réel de celle-ci, qui peut également se développer dans le cadre d'un plan d'urgence spécifique à la région ou d'une société d'économie mixte.

b) La remise en cause des principes financiers de la décentralisation

La régression de la DGD et l'évolution insuffisante des dotations scolaires ne permettent tout d'abord pas le

respect du principe de la compensation des transferts de compétences.

Plus grave encore est la **multiplication des charges transférées aux collectivités sans compensation financière**, par exemple, par les lois relatives au RMI et au droit au logement. Ainsi, la contribution obligatoire des départements pour 1990 au RMI (20 % des allocations de RMI versées par l'Etat en 1989) s'élevait à 998 millions de francs pour les départements métropolitains et à 203.9 millions de francs pour les départements d'outre-mer, soit, au total, à 1.201,8 millions de francs.

Enfin, l'Etat, devenu incapable de faire face à ses obligations, "sollicite" de plus en plus fréquemment la contribution financière des collectivités locales pour des opérations dont il entend garder la maîtrise totale et dans des domaines où il refuse de céder une parcelle de ses compétences.

Les exemples sont nombreux : routes, TGV... Mais un des exemples les plus évidents est celui de **l'enseignement supérieur.**

Les collectivités territoriales, et notamment les régions, ont été amenées à s'engager très avant financièrement pour la réalisation des équipements universitaires.

Ainsi, les contrats de plan Etat-Région 1989-1993 prévoyaient-ils déjà le financement paritaire par l'Etat et les collectivités territoriales de constructions ou d'équipements de bâtiments universitaires pour un montant total de près de 4 milliards de francs. Puis, dans le plan d'ensemble Universités 2000, lancé en mai 1990, le besoin de financement était évalué pour la première phase (1990-1994) à 23 milliards de francs, pour lesquels l'Etat s'engageait à hauteur de 16 milliards de francs, le complément du financement devant être dégagé dans le cadre d'une "démarche partenariale", ce qui signifiait en clair que l'Etat entendait bien que les collectivités territoriales financeraient ce plan à hauteur de 7 milliards de francs. Qu'en est-il aujourd'hui ? Les collectivités locales ont dû s'engager plus avant, leur participation atteignant dans certains cas 60 %, alors que l'Etat ne respecte déjà pas ses engagements. Ainsi, le CIAT d'octobre dernier a approuvé dix schémas de développement universitaire. Or, la part de l'Etat pour la plupart de ces schémas ne représente que la moitié des sommes engagées.

C'est pourquoi le Sénat, lors de la première lecture du projet de loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République, a décidé, sur proposition de la commission des lois, de clarifier la situation, les collectivités -et notamment les régions- ne pouvant rester sans compétence dans un domaine où on leur demande

une participation financière croissante. Le gouvernement s'est bien entendu opposé à cette amorce de décentralisation de l'enseignement supérieur, pourtant extrêmement mesurée.

Ces graves errements se développent, mais ils ne sont pas nouveaux. En outre, la compensation se trouvait, dès son origine dans les lois de décentralisation, faussée, dans la mesure où, en matière scolaire par exemple, l'incurie de l'Etat avant le transfert était telle que la référence aux charges antérieures n'avait déjà aucun sens. Quant aux règles d'évolution des dotations de compensation, sans commune mesure avec l'augmentation réelle des besoins, elles n'ont fait qu'empirer cette situation.

En revanche, dans le cadre du présent projet de loi de finances, le gouvernement tente désormais aussi de remettre en cause le pacte financier Etat-collectivités locales par une autre voie, la suppression de la compensation des exonérations et dégrèvements législatifs.

4. Les compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs

Ces compensations, qui représentent environ le cinquième des concours de l'Etat aux collectivités locales, progressent de 4,9 % en 1992 pour atteindre 47,7 milliards de francs. Mais la situation serait meilleure, si le gouvernement ne prévoyait dans ce projet de budget plusieurs mesures modifiant les règles de compensation pour réaliser des économies aux dépens des collectivités.

Hors d'état d'assumer ses charges et de maîtriser le budget de l'Etat, le gouvernement, prétextant qu'il n'est pas sain que les finances locales et celles de l'Etat connaissent des évolutions qui ne soient pas en harmonie, semble ne plus avoir pour recours que d'amputer les ressources des collectivités territoriales.

En témoignent les trois tentatives de manipulation représentées ci-après.

a) La dotation de compensation de la taxe professionnelle

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

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

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

Le gouvernement, au motif que la compensation au titre de la REI bénéficierait aux communes les plus riches, vient de proposer, dans le cadre de l'article 32 du projet de loi de finances, la **suppression de la compensation de la réduction pour embauche ou investissement**. Le motif invoqué n'est bien entendu qu'un prétexte. Il s'agit en fait pour l'Etat de faire une économie aux dépens des collectivités locales, qu'elles soient «riches» ou «pauvres».

Dans le projet initial, cette compensation était seulement maintenue pour les communes bénéficiaires d'une attribution de la dotation de solidarité urbaine.

Cette scandaleuse démarche du gouvernement de suppression de la compensation d'une exonération fiscale non décidée par les collectivités locales devait permettre à l'Etat de réaliser 4,2 milliards de francs d'économie.

Aussi, la dotation de compensation de la taxe professionnelle devait passer de 24.382 millions de francs en 1991 (y compris l'ajustement en loi de finances rectificative pour 1991) à 20.154 millions de francs en 1992, soit une régression de 17,3 %. En raison de la mesure proposée par le gouvernement, la compensation au titre de la REI se trouvait réduite à 700 millions de francs (montant correspondant à son maintien pour les seules communes bénéficiaires de la DSU) au lieu de 5.234 millions de francs en 1991.

Cependant, les vives protestations soulevées par cette mesure ont déjà contraint le gouvernement à réfréner quelque peu son appétit à l'occasion des débats à l'Assemblée nationale. Le **dispositif** alors adopté maintient le principe de la compensation au titre de la REI mais elle est diminuée d'un montant égal à 2 %

des recettes fiscales de la collectivité. En outre, les cas où la compensation est intégralement maintenue sont plus nombreux : la mesure restrictive ne s'appliquerait pas aux collectivités dont les bases de taxe professionnelle par habitant sont inférieures à la moyenne nationale, aux communes bénéficiaires de la DSU, à celles bénéficiaires du fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France et aux départements bénéficiaires de la dotation de fonctionnement minimale.

Cette reculade du gouvernement réduit certes d'environ deux milliards de francs la perte de ressources pour les collectivités locales. Il n'en reste pas moins que leurs ressources seraient encore amputées de 2,2 milliards de francs. En outre, quel que soit le montant de la perte, cette mesure de prélèvement sur des ressources dues aux collectivités locales est dans son principe même totalement inacceptable.

b) La contrepartie de l'exonération des taxes foncières

La contrepartie de l'exonération des taxes foncières a pour objet de compenser les pertes de recettes résultant pour les collectivités des exonérations de courte durée (deux ans) dont bénéficient les constructions nouvelles et des exonérations temporaires de plus longue durée dont bénéficient les H.L.M. et les constructions neuves financées par les P.A.P.

Cette contrepartie s'élèverait en 1992 à 2,1 milliards de francs, soit une régression de plus de 19 % par rapport à 1991, en raison d'une amputation de 500 millions de francs résultant d'une mesure proposée par l'article 87 du projet de loi. Cet article étant rattaché à l'examen des crédits du ministère de l'intérieur, votre commission examinera cette disposition en fin du présent avis, ainsi que l'article 87 bis inséré à l'Assemblée nationale pour supprimer les exonérations de courte durée sauf pour les logements ayant bénéficié de prêts conventionnés.

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

Ici encore, le gouvernement entend modifier le droit en vigueur. En effet, une mesure proposée par l'article 17 du projet envisage de nouvelles modalités de calcul de la compensation versée aux collectivités locales pour les dégrèvements de taxe d'habitation, de taxe foncière sur les propriétés bâties et de

taxe départementale sur le revenu, dont bénéficient les personnes non imposables sur le revenu.

Les dégrèvements seraient transformés en exonérations. La compensation serait égale au montant des bases exonérées au titre de l'année précédente multiplié par le taux voté par la collectivité pour l'année de référence. Pour le gouvernement, il importe en effet que le coût des compensations accordées à ce titre par l'Etat ne soit pas alourdi chaque année par l'augmentation de la pression fiscale locale.

Ainsi donc, cette mesure est l'occasion, une nouvelle fois, pour le gouvernement, de dénoncer la croissance des recettes fiscales des collectivités locales en opposition à la rigueur de gestion qui serait celle de l'Etat. C'est bien entendu oublier que l'augmentation du produit de la fiscalité directe locale résulte essentiellement de l'élargissement des bases et que, par ailleurs, la progression des dépenses des collectivités n'est que normale eu égard aux charges qui leur sont transférées (et qui sont insuffisamment compensées ou pas compensées du tout).

Le gain pour l'Etat au titre de cette mesure serait d'environ 500 millions de francs en 1992.

B. LA FISCALITE LOCALE

1. L'évolution de la fiscalité locale en 1991

La part de la fiscalité locale, directe et indirecte, en pourcentage du PIB enregistre une légère progression en 1990 (derniers chiffres disponibles) : elle passe de 3,81 % en 1989 à 3,99 %.

En ce qui concerne la seule fiscalité directe locale, sa part en pourcentage du PIB serait en 1991, selon les estimations, également en progression : 3,12 % au lieu de 3,05 % en 1990, ce qui représente une hausse plus faible que celle enregistrée de 1989 (2,93 %) à 1990.

Le poids de la fiscalité locale sur l'économie reste donc modéré.

a) La fiscalité directe locale

De 1990 à 1991, le produit voté par les collectivités locales de métropole progresse toujours sensiblement (+ 9,4 %), quoique moins fortement que l'année précédente (+ 10,26 %).

Il ne peut évidemment en être autrement : cette évolution est la simple conséquence des transferts de charges opérés dans le cadre de la décentralisation, sans compensation réelle. Il est seulement regrettable que les impositions d'Etat n'aient pas enregistré, dans le même temps, une évolution inverse comparable.

Le produit de la taxe professionnelle connaît toujours la croissance la plus forte (+ 11 % globalement). En revanche, l'augmentation du foncier non bâti est faible : + 1,9 %.

La croissance des recettes de fiscalité directe des communes est inférieure à celle enregistrée pour toutes les collectivités confondues : + 8,7 %.

Mais un ralentissement beaucoup plus important est relevé en ce qui concerne les régions : la progression est certes de 13,4 % mais, en 1990, elle s'élevait à 20 % et, en 1989, à 29 %.

Pour les départements, le taux d'évolution ne se modifie guère : + 9,7 %, contre + 9,5 % en 1990.

L'évolution générale de la fiscalité directe locale a pour origine la forte progression des bases d'imposition en 1991, due en partie à la suppression du coefficient déflateur, et qui a permis aux collectivités locales de diminuer en général leurs taux d'imposition. C'est dans les communes que la baisse des taux est la plus nette : - 0,2 point pour le foncier bâti, - 0,3 point pour la taxe d'habitation et la taxe professionnelle, - 1,1 point pour le foncier non bâti. Une telle baisse peut également être relevée en ce qui concerne les départements, quoiqu'elle y soit moins sensible.

FISCALITE DIRECTE LOCALE
Les produits votés par les collectivités de métropole
en 1991 et leur évolution par rapport à 1990

		Produit voté (en millions de francs)		Evolution en % du produit voté	Produit voté par habitant (en francs/habitant)	
		1990	1991		1990	1991
Communes	taxe d'habitation	29.071	31.246	7,5	504	542
	foncier bâti	28.403	30.828	8,5	492	534
	foncier non bâti	4.407	4.475	1,5	76	78
	taxe professionnelle	48.947	53.903	10,1	849	934
	ENSEMBLE DES 4 TAXES	110.829	120.453	8,7	1.921	2.088
(a)						
Communautés urbaines	taxe d'habitation	1.245	1.370	10,0	304	334
	foncier bâti	1.049	1.154	10,0	256	281
	foncier non bâti	22	23	5,1	5	6
	taxe professionnelle	2.695	3.003	11,4	657	732
	ENSEMBLE DES 4 TAXES	5.012	5.550	10,7	1.222	1.353
(c)						
Districts et autres groupements à fiscalité propre	taxe d'habitation	444	516	16,2	98	114
	foncier bâti	473	568	20,2	105	126
	foncier non bâti	29.0	36	21,3	6	8
	taxe professionnelle	2.483	2.812	13,3	550	623
	ENSEMBLE DES 4 TAXES	3.429	3.932	14,7	760	871
(d)						
Communes et groupements (avec fiscalité propre)	taxe d'habitation	30.761	33.132	7,7	533	574
	foncier bâti	29.925	32.550	8,8	519	564
	foncier non bâti	4.459	4.534	1,7	77	79
	taxe professionnelle	54.124	59.719	10,3	938	1.035
	ENSEMBLE DES 4 TAXES	119.269	129.936	8,9	2.068	2.253
(e) = (a) + (c) + (d)						
Départements	taxe d'habitation	12.744	13.844	8,6	234	254
	foncier bâti	12.377	13.499	9,1	227	248
	foncier non bâti	2.445	2.501	2,3	45	46
	taxe professionnelle	22.944	25.546	11,3	421	469
	ENSEMBLE DES 4 TAXES	50.510	55.389	9,7	927	1.017
(f)						
Régions	taxe d'habitation	2.981	3.346	12,2	53	59
	foncier bâti	2.686	3.042	13,2	47	54
	foncier non bâti	570.0	578	1,4	10	10
	taxe professionnelle	5.695	6.570	15,4	101	116
	ENSEMBLE DES 4 TAXES	11.932	13.536	13,4	211	239
(g)						
Ensemble des collectivités de métropole (h) = (e) + (f) + (g)	taxe d'habitation	46.486	50.322	8,3	821	889
	foncier bâti	44.988	49.091	9,1	795	867
	foncier non bâti	7.474	7.613	1,9	132	134
	taxe professionnelle	82.763	91.835	11,0	1.462	1.622
	ENSEMBLE DES 4 TAXES	181.711	198.560	9,4	3.210	3.513

**La fiscalité indirecte des collectivités locales en 1990
et prévisions 1991**

Nature des taxes	Produits 1990 (en millions de F.)				Produits 1991 (en millions de F.)			
	Communes et groupements	Départements	Régions	Total	Communes et groupements	Départements	Régions	Total
FISCALITÉ INDIRECTE								
<i>Produit des impôts transférés :</i>								
- Cartes grises			5.615,3	5.615,3			6.100	6.100
- Vignette automobile		11 791,5	38,5	11.830,0		12.250	40	12.290
- Droit dép. d'enregistrement et taxe de publicité foncière		21.124,5		21.124,5		21.840		21.840
	----- 0	----- 32.916,0	----- 5.653,8	----- 38.569,8	----- 0	----- 34.090	----- 6.140	----- 40.230
<i>Produit des impôts, hors fiscalité transférée :</i>								
- Droits indirects	1.401,7	286,5	1.670,7	3.358,9				
- Taxe locale d'équipement	1.627,4	209,3	96,8	1.933,5		(NON	DETERMINE)	
- Versement/dépassement PLD	716,9	236,4		953,3				
- Permis de conduire			283,1	283,1				
- Taxes additionnelles aux droits d'enregistrement	4.100,8	480,8	4.599,4	9.181,0				
- Autres taxes locales	5.014,2	2.116,0		7.130,2				
	----- 12.861,0	----- 3.329,0	----- 6.650,0	----- 22.840,0				
PRODUIT TOTAL	12.861,0	36.245,0	12.303,8	61.409,8				

b) La fiscalité indirecte locale

1990 est la dernière année où tous les chiffres soient disponibles.

Pour les **communes** et leurs groupements, le produit de la fiscalité indirecte locale reste d'importance mineure (12.861 millions de francs) par rapport à celui de la fiscalité directe (119.269 millions de francs).

Pour les **départements**, les ressources tirées de la fiscalité indirecte sont aussi moins importantes que celles tirées de la fiscalité directe mais la proportion est cependant plus forte que pour les communes, puisqu'en 1990, le produit de la fiscalité indirecte s'élevait à 36.245 millions de francs alors que celui de la fiscalité directe était de 50.510 millions de francs.

En revanche, pour les **régions**, la fiscalité indirecte en 1990 (12.304 millions de francs) représentait, cette fois, une ressource plus importante que la fiscalité directe (11.932 millions de francs).

2. La mise en oeuvre de la taxe départementale sur le revenu et le maintien du verrouillage des taux

La taxe départementale sur le revenu doit entrer en vigueur dès 1992 pour les départements métropolitains, en application de l'article 33 de la loi du 26 juillet 1991.

Environ 3.350.000 contribuables imposés à la taxe d'habitation n'auraient pas à payer la taxe départementale sur le revenu. En revanche, 870.000 personnes non imposées au titre de la taxe d'habitation seraient redevables de la nouvelle taxe. Quant à ceux qui actuellement acquittent la taxe d'habitation et qui seraient aussi imposés à la taxe départementale, 47 % environ paieraient une cotisation moins forte et près de 28 % une cotisation plus élevée.

La mise en oeuvre de la nouvelle taxe n'est pas sans susciter de graves difficultés pour nombre de départements dans la mesure où la loi précitée a prévu que, pour la première année d'application, les conseils généraux ne pourraient pas augmenter de plus de 4 % le produit de la taxe départementale sur le revenu par rapport au produit de la part départementale de la taxe d'habitation de 1991. Le ministre délégué au budget avait dû reconnaître devant le

Comité des finances locales que ce régime transitoire pouvait gêner les départements du fait de l'accroissement de leurs charges.

Il a donc proposé à l'Assemblée nationale en première lecture un amendement qui devint l'article 83 bis et qui prévoit deux aménagements :

- il permet aux conseils généraux de fixer le taux de la taxe départementale sur le revenu de manière à obtenir un produit pouvant dépasser de 3 % le produit qui aurait été assuré par la part départementale de la taxe d'habitation ;

- il évite que la mise en oeuvre de la nouvelle taxe n'oblige en 1992 les conseils généraux à réduire les taux des taxes directes locales. Ils pourront donc maintenir les taux de la taxe professionnelle et des taxes foncières au même niveau, pour l'application de la règle de liaison entre les taux.

Cette seconde mesure, si elle n'était ponctuelle et limitée dans le temps, paraîtrait très intéressante en tant qu'amorce d'une réforme qui semble de plus en plus nécessaire.

Car les difficultés qui viennent d'être évoquées posent, selon votre commission, d'une manière plus générale, la **question du maintien du verrouillage des taux des impôts locaux**. Peut-on continuellement bouleverser les concours de l'Etat aux collectivités locales en les amputant ou en en modifiant les règles de répartition, sans, en contrepartie, octroyer aux collectivités la liberté de gestion en les laissant fixer librement les taux des impôts locaux ? Au bout de dix ans de décentralisation, ne peut-on considérer les collectivités locales comme « adultes » et leur accorder une telle marque de confiance ?

C. L'ÉVOLUTION DES BUDGETS LOCAUX

1. Les budgets communaux

Les dépenses totales, votées par les communes dans les budgets primitifs 1991, croissent de 6,7 % par rapport à 1990, ce qui correspond à un ralentissement par rapport au rythme observé entre 1989 et 1990 (+ 9,9 %).

Les dépenses de fonctionnement enregistrent une progression plus accentuée : + 6,9 % (contre + 6,6 % l'an dernier).

Cette reprise de la hausse des charges courantes depuis 1989 semble résulter du fait que, après plusieurs années où ces dépenses furent bien maîtrisées, il n'est plus guère possible de faire de nouvelles économies. Les équipements réalisés induisent aussi des frais de gestion. Enfin, l'application des accords Durafour et la mise en place des contrats «emploi-solidarité» expliquent le gonflement des frais de personnel. Quant aux intérêts de la dette, la progression est très forte : + 8,3 % (contre + 5,8 % l'an dernier), notamment en raison du renchérissement du crédit.

Si les dépenses d'équipement augmentent toujours (+ 6,0 %), c'est à un rythme bien moindre que précédemment (+ 15,3 % en 1990). Ce ralentissement a pour conséquence une diminution du recours à l'emprunt (- 0,3 %), alors que l'an dernier ce poste devait augmenter de 12,5 %.

Les budgets primitifs communaux 1991 s'élèvent en moyenne par habitant à 6.479 francs (4.176 francs en fonctionnement et 2.303 francs en investissement).

Evolution des budgets primitifs communaux en 1991

(en pourcentages)

	Communes de moins de 10.000 habitants	Communes de plus de 10.000 habitants	Ensemble des communes
Dépenses totales	+ 7,6	+ 6,0	+ 6,7
Dépenses de fonctionnement	+ 7,8	+ 6,4	+ 6,9
Frais de personnel	+ 8,3	+ 5,5	+ 6,3
Intérêt de la dette	+ 7,3	+ 8,9	+ 8,3
Dotations de l'Etat	+ 6,2	+ 2,7	+ 4,1
Impôts directs	+ 9,1	+ 8,4	+ 8,6
Dépenses d'investissement	+ 7,4	+ 5,2	+ 6,4
Dépenses d'équipement	+ 7,1	+ 4,7	+ 6,0
Emprunts	- 3,8	+ 2,4	- 0,3
Dette	+ 7,3	+ 4,7	+ 5,8

2. Les budgets départementaux

La progression des **budgets primitifs départementaux pour 1991** est d'un niveau à peu près équivalent à celle enregistrée en 1990 : + 8,6 % au lieu de + 8,5 %.

Au sein des **dépenses de fonctionnement** qui progressent sensiblement plus que l'an dernier (+ 6,5 % au lieu de 5,5 %), augmentent surtout les dépenses de personnel (+ 7,8 %), pour les mêmes motifs que dans le cas des communes, et les dépenses d'aide sociale (+ 6,5 %).

Mais la progression des budgets primitifs est surtout due à la poussée des **dépenses d'investissement** : + 12,5 % (qui est cependant quelque peu ralentie, puisqu'en 1990 elle était de + 14,5 %).

Evolution des budgets primitifs départementaux en 1991

(métropole, hors Paris)

%		%	
Dépenses de fonctionnement	+ 6,5	Recettes de fonctionnement	+ 7,3
- personnel	+ 7,8	- dotations de l'Etat	+ 4,0
- intérêts	+ 3,6	- impôts directs	+ 9,0
- aide sociale	+ 6,5	- impôts indirects	+ 8,1
Dépenses d'investissement	+ 12,5	Recettes d'investissement	+ 14,7
- équipement	+ 11,9	- emprunts	+ 15,4
- remboursements de dettes	+ 2,8		
Dépenses totales	+ 8,6	Recettes totales	+ 8,6

3. Les budgets régionaux

La progression des budgets régionaux, quoique toujours plus forte que celle des budgets des autres collectivités, poursuit son ralentissement : + 16 % en 1991, contre + 17,8 % en 1990 et + 21,4 % en 1989.

L'augmentation des dépenses de fonctionnement reste forte : + 12,6 %. Mais la progression la plus nette est toujours celle des dépenses d'investissement, bien qu'elle continue à se ralentir : + 17,8 % contre + 22,5 % en 1990 et + 29,2 % en 1989.

On ne peut manquer de souligner qu'en 1991, **49,9 % des budgets primitifs régionaux** (fonctionnement et investissement confondus) sont **consacrés à l'éducation** : lycées (36,4 %, ce qui représente un effort de 17 milliards de francs environ), formation et apprentissage (12 %) mais aussi, bien que l'Etat se refuse à accorder quelque compétence que ce soit aux régions en la matière, enseignement supérieur (1,5 %, ce qui représente 744 millions de francs, pourcentage et volume qui peuvent sembler modestes mais qui traduisent une accélération de l'engagement des régions en ce domaine, puisqu'en 1990, les crédits consacrés par les régions à ce titre n'étaient que de 432 millions de francs).

Pour faire face à ces dépenses d'investissement, le recours à l'emprunt est resté important mais la tendance à la modération s'est poursuivie : + 23,2 % en 1991 contre + 30 % en 1990 et + 36,1 % en 1989.

La progression des produits fiscaux a été également freinée.

Évolution des budgets primitifs régionaux en 1991

%		%	
Dépenses de fonctionnement	+ 12,6	Recettes de fonctionnement	+ 11,5
- personnel	+ 15,6	- dotations de l'Etat	+ 5,2
- intérêts	+ 18,6	- impôts indirects	+ 13,4
		- produits quatre taxes directes	+ 9,7
Dépenses d'investissement	+ 17,8	Recettes d'investissement	+ 26,6
- équipement	+ 27,4	- emprunts	+ 23,2
- remboursements de dettes	+ 27,4		
Dépenses totales	+ 16	Recettes totales	+ 16

D. LES EMPRUNTS DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Le montant de l'encours total de la **dette des collectivités locales** est évalué à environ **400 milliards de francs**, dont environ **70 %** pour les communes, **25 %** pour les départements et **5 %** pour les régions. Le montant résultant du refinancement des emprunts antérieurs est évalué à **70 milliards de francs**.

La répartition des nouveaux emprunts entre les catégories de collectivités en 1990 et 1991 est la suivante :

- communes : **38,3 milliards de francs en 1990** et **3,1 milliards de francs en 1991** ;

- départements : **11,9 milliards de francs en 1990** et **13 milliards de francs en 1991** ;

- régions : **4,4 milliards de francs en 1990** et **5,1 milliards de francs en 1991**.

Les ressources d'emprunt des collectivités locales sont quasi exclusivement affectées au financement de l'investissement.

Bien que les investissements continuent de croître, la part de l'emprunt dans leur financement se réduit au bénéfice d'un recours accru à l'autofinancement : **33,5 % en 1991** contre **34,6 % en 1990** et **37,5 % en 1989**. Ainsi, **en 1991, les emprunts ne couvrent plus que le tiers des investissements contre les deux tiers en 1983**.

III. LA DÉCENTRALISATION MISE À MAL

Si, depuis près de dix ans, les collectivités territoriales ont su assumer leurs responsabilités nouvelles issues de la décentralisation dans des conditions difficiles, dues notamment à l'insuffisante compensation financière des compétences transférées, elles attendent aujourd'hui que cette réforme soit parachevée.

Le gouvernement multiplie certes les initiatives mais les mesures qu'il propose semblent plutôt témoigner d'une certaine méfiance à l'égard des collectivités, voire du désir d'entraver leur bon fonctionnement : refus de leur accorder une nécessaire liberté de gestion, comme le montre « l'affaire » du régime indemnitaire de la fonction publique territoriale ; obligation et contraintes imposées aux collectivités comme dans le cadre du projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République ou de mécanismes de solidarité institués à la hâte. Et, quand le gouvernement propose des mesures dans des domaines où une réforme est très attendue des élus locaux, on ne peut manquer de ressentir une déception, voire une inquiétude devant la nature des propositions : c'est le cas pour les projets en gestation relatifs au « statut de l'élu » et à la solidarité rurale.

A. LE RÉGIME INDEMNITAIRE DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE : LE REFUS DE LA LIBERTÉ DE GESTION

A l'initiative du Sénat, la loi du 28 novembre 1990 a reconnu aux collectivités territoriales une grande liberté dans la fixation du régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux.

Son article 13, qui modifie le premier alinéa de l'article 88 de la loi statutaire du 26 janvier 1984, dispose, en effet, que *« l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local fixe (...) les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat. »* L'entrée en vigueur de cet article n'est, en outre, pas subordonnée à la parution d'un décret d'application.

Depuis l'adoption de cette loi, le gouvernement s'est acharné à limiter le pouvoir ainsi reconnu aux assemblées

délibérantes des collectivités locales. Il semble mû par la crainte que de nombreux fonctionnaires de l'Etat soient attirés par les avantages proposés par les collectivités territoriales et que ces mêmes avantages pèsent sur les revendications des syndicats des fonctionnaires de l'Etat. Ainsi, à son initiative et après application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, un article encadrant la liberté des collectivités territoriales en la matière fut d'abord inséré dans le projet de loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales, examiné au cours de la première session ordinaire de 1990-1991, afin de réaffirmer un principe d'équivalence des rémunérations entre les fonctionnaires territoriaux et les fonctionnaires de l'Etat en prévoyant que *«les fonctionnaires territoriaux qui exercent des fonctions équivalentes à celles de fonctionnaires de l'Etat bénéficient de rémunérations au maximum identiques.»* Mais, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 90-287 DC du 16 janvier 1991, a déclaré cette disposition contraire à la Constitution au motif qu'elle était sans lien avec le texte en discussion.

Le gouvernement a alors cherché à encadrer le régime indemnitaire de la fonction publique territoriale par la voie réglementaire.

Après avoir rejeté un premier projet de décret, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale a été saisi d'un second projet par le gouvernement, le 27 juin 1991, auquel il n'a donné un avis favorable que par quatre voix (celles des élus socialistes), une abstention et 26 refus de participer au vote. Devant cette opposition, le gouvernement a entrepris une troisième version de son projet qui est devenu le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991.

Ce décret prévoit, dans son article premier, que *«le régime indemnitaire fixé par les assemblées délibérantes des collectivités territoriales et les conseils d'administration des établissements publics locaux pour les différentes catégories de fonctionnaires territoriaux ne doit pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'Etat exerçant des fonctions équivalentes.»*

Le même article précise qu'un tableau annexé *«établit les équivalences avec la fonction publique de l'Etat des différents grades des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale dans le domaine de l'administration générale et dans le domaine technique»*. Or, ce tableau des équivalences fait l'objet de nombreuses contestations notamment en raison des parités qu'il établit avec les régimes indemnitaires des services extérieurs moins favorables que ceux des administrations centrales.

Certes, le décret prévoit, dans son article 5, qu'*«il peut être constitué dans chaque collectivité ou établissement public une*

enveloppe indemnitaire représentant au maximum 50 % de la masse des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires et, dans la

limite de dix heures par agent et par mois, des indemnités horaires pour travaux supplémentaires» et qu' «au moyen de la somme ainsi calculée, une indemnité supplémentaire peut être attribuée aux agents de la collectivité ou de l'établissement qui bénéficient de l'indemnité forfaitaire ou de l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires (...)». Cependant, les partenaires concernés considèrent que les sommes ainsi dégagées seraient très insuffisantes.

En outre, sur le plan juridique, deux objections majeures peuvent être avancées contre ce décret :

- en premier lieu, dans sa nouvelle rédaction issue de la loi du 28 novembre 1990 précitée, l'article 88 de la loi statutaire du 26 janvier 1984, dont la nouvelle rédaction est parfaitement claire et explicite, n'est subordonné à aucun décret d'application pour son entrée en vigueur ;

- en second lieu, même s'il était admis qu'un décret était nécessaire pour l'entrée en vigueur de cette disposition législative, ce décret devrait, en tout état de cause, se conformer aux termes mêmes de la loi.

Or, le décret est plus restrictif que la loi. Afin de laisser une grande liberté aux collectivités locales, le Parlement a entendu fixer, comme seul plafond aux indemnités pouvant être accordées aux fonctionnaires territoriaux, les indemnités «dont bénéficient les différents services de l'Etat». Le décret, pour sa part, établit une règle de stricte équivalence entre le régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux et celui des fonctionnaires de l'Etat exerçant des fonctions équivalentes. Il méconnaît ainsi manifestement la disposition légale et supprime la liberté que le législateur a reconnue en la matière aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales.

B. OBLIGATIONS ET CONTRAINTES IMPOSÉES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Le projet de loi «administration territoriale»

Le titre II du projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République vise à renforcer la **démocratie locale**.

Comment ne pas partager un si noble objectif ? Et pourtant, votre Haute Assemblée, lors de son examen de ce texte en première lecture, s'est aperçue que la plupart des dispositions contenues dans ce titre ne constituaient en fait que la formalisation législative de pratiques assez largement répandues, qu'il s'agisse de l'information du public, de la participation à la vie locale ou des droits des élus locaux. Elle a alors dû **s'interroger sur la nécessité d'instituer des procédures -et donc obligatoirement des contraintes- et de décréter la démocratie alors qu'elle s'exerce dans la plus grande souplesse, au quotidien, dans nos petites communes.**

C'est pourquoi le Sénat, sur proposition de votre commission des Lois, a refusé d'institutionnaliser des pratiques de démocratie locale lorsqu'il apparaissait que l'instauration de procédures aurait pour seuls effets de créer des rigidités ou des contraintes disproportionnées avec l'intérêt de la mesure ou de permettre la déstabilisation des majorités des organes délibérants des collectivités locales.

La même logique de contrainte avait guidé le gouvernement dans l'élaboration du titre III de ce même projet de loi, titre destiné à créer les conditions d'un renouveau de la **coopération locale**. Cette fois encore, l'objectif déclaré est totalement partagé par votre commission qui estime cette coopération indispensable au développement des collectivités territoriales. En revanche, les moyens proposés sont des plus contestables et même de nature à faire naître quelques doutes quant aux buts réellement poursuivis par le gouvernement.

En effet, la coopération interrégionale est envisagée dans le cadre de nouvelles structures dont l'unité est pour le moins douteuse, les institutions d'utilité commune actuelles permettant déjà une coopération souple entre ces collectivités, et qui ne sont concevables que comme étapes vers la fusion des régions, processus

dans lequel le Sénat, sur proposition de votre commission, a refusé de s'engager.

Quant à la **coopération intercommunale**, le gouvernement la concevait dans la contrainte ainsi que dans la confusion par la multiplication des structures : **contrainte en raison du caractère autoritaire marqué de la procédure d'élaboration du schéma départemental de la coopération intercommunale ; confusion par la création de deux nouvelles catégories d'établissements publics de coopération intercommunale**, la communauté de communes et la communauté de villes, **en sus des formes actuelles** qui étaient maintenues (au moins provisoirement pour des raisons tactiques).

C'est pourquoi le Sénat, suivant votre commission, a tenu à affirmer que la coopération intercommunale n'a de chances de succès que si elle résulte de la libre volonté des communes. A cette fin, la procédure d'élaboration du schéma départemental a été aménagée de telle manière que le schéma définitif ne contienne que des propositions émanant des communes ou approuvées par ces dernières.

Par ailleurs, la Haute assemblée a refusé la création des nouvelles structures de coopération intercommunale qui rendait notre système de coopération incohérent et illisible et a, au contraire, adapté les structures actuelles, districts et communautés urbaines, en les faisant bénéficier de souplesses prévues par le projet pour les communautés de communes ou de villes et en mettant plus nettement l'accent sur l'aménagement de l'espace et le développement au nombre des finalités de la coopération intercommunale.

Cependant, la procédure d'examen du projet de loi d'orientation est loin d'être achevée et il n'est malheureusement pas sûr que le point de vue de la Haute assemblée, protecteur des libertés locales, prévale sur les options contraignantes du gouvernement, ce dernier s'étant constamment opposé au dispositif qu'adoptait le Sénat.

2. Les nouvelles obligations de solidarité imposées aux collectivités locales

Votre rapporteur a déjà évoqué dans le présent avis la loi n° 91-429 du 13 mai 1991 qui a institué dans la précipitation une dotation de solidarité urbaine.

Cette loi constitue une parfaite illustration de la **dénaturation du principe de libre administration** des collectivités locales. Pour votre commission, il n'est pas question de nier le besoin d'une solidarité entre ces collectivités. Mais la **solidarité est déjà moins acceptable quand elle est imposée, qu'elle a pour finalité de remédier à une situation de crise qui résulte des seules carences de la politique du gouvernement dans des domaines essentiellement de sa compétence** (sécurité, qualité de l'enseignement, etc.) et qu'elle revient ainsi à faire assumer par les collectivités considérées comme « riches » des charges qui devraient incomber à l'Etat. C'est pourquoi le Sénat avait critiqué le mécanisme de la D.S.U. tel que le concevait le gouvernement.

Encore plus critiquable était apparue à la Haute assemblée la création du **fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France**, dans la mesure où il est alimenté par un **prélèvement direct de l'Etat sur les recettes fiscales de certaines communes**, mécanisme contestable puisqu'une partie des recettes provenant des impôts locaux dont le conseil municipal a voté les taux échappe au budget de la commune et sert à alimenter les budgets d'autres collectivités.

Peut-on encore considérer dans ces conditions que le conseil élu d'une commune contributive a toute liberté pour administrer la collectivité ? En outre, est-il légitime que les contribuables ne puissent suivre l'utilisation d'une partie des impôts locaux qu'ils ont payés puisque le montant prélevé sera employé par des élus non responsables devant eux ?

Pour ces motifs, le Sénat avait refusé ce dispositif et avait proposé un autre mécanisme de solidarité certainement plus efficace puisque reposant en partie sur le volontariat, prévoyant l'attribution des crédits par voie contractuelle pour la réalisation d'opérations déterminées et contrôlé par les collectivités contributives.

Ce dispositif alternatif ne fut, hélas, pas pris en considération par l'Assemblée nationale qui statua définitivement sur le projet de loi.

Le fonds de solidarité a donc été institué dès 1991 mais cette première année constitue une période de transition : il n'est pas effectué de prélèvement sur les recettes fiscales de certaines communes ; les communes qui réunissaient les conditions pour bénéficier du fonds en 1991, pouvaient cependant, dans la limite d'une enveloppe globale de 300 millions de francs, bénéficier de prêts à taux nul du groupe de la Caisse des dépôts et consignations. 104 communes étaient dans cette situation en 1991.

1992 sera l'année d'entrée en vigueur du mécanisme de solidarité institué par l'article 14 de la loi du 13 mai 1991. 52 communes d'Ile-de-France seraient susceptibles de contribuer : Paris, 14 de Seine-et-Marne, 13 des Yvelines, 10 de l'Essonne, 7 des Hauts-de-Seine, 2 du Val-de-Marne et 5 du Val-d'Oise. Selon les simulations effectuées, le prélèvement qu'elles subiraient s'élèverait à 530 millions de francs environ, dont l'essentiel proviendrait de Paris (411 millions de francs, soit 77,5 %) et des communes des Hauts-de-Seine (83 millions de francs, soit 15,7 %).

C. DES PROJETS EN GESTATION QUI RISQUENT DE DÉCEVOIR

1. Le «statut de l'élu local» : amélioration des conditions d'exercice des mandats locaux ou carcan ?

La question de l'élaboration d'un statut n'est certes pas nouvelle mais elle a pris une acuité toute particulière depuis les lois de décentralisation dans la mesure où les élus locaux ont des compétences renforcées et doivent consacrer de plus en plus de temps à l'exercice de leur mandat.

Il n'est pas utile de rappeler ici la lente et difficile gestation d'un projet depuis la loi du 2 mars 1982 dont l'article premier prévoyait une loi déterminant le statut des élus : premier rapport Debarge, propositions de loi émanant de divers groupes politiques au Parlement, deuxième rapport Debarge en mars 1990.

Depuis le dépôt de ce rapport, un projet de loi était en cours d'élaboration au sein du gouvernement : réunions interministérielles, arbitrages..., et l'on allait d'annonces de dépôt en reports successifs.

Il fut même envisagé un moment que le statut pourrait constituer un titre du projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République.

Mais il ne fallait pas inférer de ces retards que le gouvernement avait renoncé à aboutir, puisque, le 9 octobre dernier, fut déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale un projet de loi relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux. L'annonce de ce dépôt fut accueillie avec satisfaction par les élus locaux, tant l'attente

avait été longue. Mais le contenu de ce projet est-il bien de nature à satisfaire les élus ?

Il est bien entendu prématuré pour votre commission de procéder à l'examen de ce texte qui est actuellement en instance de première lecture à l'Assemblée nationale et encore plus d'émettre un jugement. Cependant, il paraît à votre rapporteur qu'il se doit de faire part de ses premières impressions et interrogations.

Très brièvement, les principales dispositions de ce projet de loi peuvent être ici rappelées :

- extension du régime des autorisations d'absence ;
- institution d'un crédit d'heures au bénéfice des élus locaux chargés de responsabilités particulières ;
- garanties accordées aux élus locaux dans leur activité professionnelle ;
- extension au profit de certains élus (maires des communes de 10.000 habitants au moins, adjoints des communes de 30.000 habitants au moins, présidents de conseil général ou régional) de la faculté dont bénéficient les parlementaires d'interrompre leur activité professionnelle ;
- institution d'un droit à la formation qui se traduirait par l'attribution d'un congé de formation de six jours par élu ;
- revalorisation du barème des indemnités de fonction des élus municipaux ;
- «rationalisation» et «moralisation» des indemnités des conseillers généraux et régionaux ;
- limitation du cumul des indemnités qu'un élu peut percevoir au titre de plusieurs mandats locaux à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire de base ;
- fiscalisation intégrale des indemnités ;
- extension de l'affiliation à l'IRCANTEC pour tous les élus locaux percevant une indemnité de fonction ;
- affiliation au régime général d'assurance vieillesse de la sécurité sociale pour les élus qui suspendent leur activité professionnelle pour exercer leur mandat ; pour les autres élus percevant une indemnité de fonction mais n'ayant pas suspendu leur activité professionnelle, institution d'une retraite par rente.

On peut se demander si ce projet de loi permettrait réellement d'améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux ou bien s'il ne va pas constituer un nouveau carcan.

En effet, peut-on vraiment penser que l'attribution de quelques heures pour certains élus suffira à attirer des catégories socioprofessionnelles insuffisamment représentées parmi les titulaires de mandats locaux vers ces fonctions ?

De même, est-ce qu'un congé de formation de six jours peut dispenser l'élu de sacrifier beaucoup de son temps de loisir pour acquérir toutes les connaissances nécessaires pour gérer une collectivité locale ?

Enfin, l'amélioration attendue de la revalorisation des indemnités des élus municipaux ne risque-t-elle pas d'être en fait annulée, pour nombre d'entre eux, par les effets de la fiscalisation des indemnités ?

Nombre de ces mesures paraissent donc quelque peu vaines et sans doute non dénuées de démagogie.

Pour avoir le bénéfice de telles mesures, faut-il alors risquer de «fonctionnariser» les élus locaux ? Il n'est pas évident que le projet de loi soit parvenu au point d'équilibre entre, d'une part, la nécessité d'améliorer la situation matérielle de certaines catégories d'élus afin que tout élu puisse remplir son mandat sans entrave, quelle que soit sa situation professionnelle et financière, et, d'autre part, le maintien du principe de la gratuité des mandats qui semble essentiel pour préserver la dignité de l'exercice des fonctions électives locales.

Avec le dispositif proposé, les indemnités fiscalisées ne constituent-elles pas de véritables salaires ? Est-ce bien souhaitable si l'on veut conserver le niveau de qualité exceptionnel de nos élus locaux qui sont motivés par le dévouement au bien public ? Ne s'engage-t-on pas dans la voie de la professionnalisation des fonctions électives locales sans le dire et sans aller absolument jusqu'au bout des conséquences d'un tel choix ?

Enfin, le dispositif proposé par le gouvernement engendre des dépenses :

- compensation des pertes de revenu subies du fait des absences autorisées ;

- coût de la formation et compensation des pertes de revenu subies du fait des absences pour congé de formation ;

- revalorisation du barème indemnitaire pour les élus municipaux.

Ces charges devraient être assumées par les collectivités concernées, car **le gouvernement a décidé de n'absolument pas participer financièrement. Situation pour le moins paradoxale car les mesures qu'il propose constitueraient une importante charge financière pour les collectivités locales mais rapporteraient à l'Etat du fait de la fiscalisation des indemnités de fonction.**

2. Les mesures envisagées pour assurer la solidarité rurale

L'article 21 de la loi du 13 mai 1991 qui a institué la DSU imposait au gouvernement de présenter au Parlement un rapport sur une modification de la répartition de la DGF en faveur des communes rurales.

Ce rapport a été déposé le 28 octobre dernier. Il étudie bien les **moyens de faire évoluer la DGF pour assurer une solidarité au bénéfice des communes rurales**, mais les résultats sont peu concluants, les simulations démontrant la quasi-impossibilité de jouer sur les mécanismes de cette dotation.

D'une manière générale, selon ce rapport, toute modification relative au tronc commun de la DGF (dotation de base, dotation de péréquation et dotation de compensation) trouve vite ses limites car elle engendre un important besoin en garantie. En outre, il apparaît que la situation des communes les plus riches se trouve peu changée, que celle des communes rurales n'est guère améliorée du fait qu'elles perdent souvent leur garantie et qu'enfin les communes urbaines enregistrent une perte alors que, par ailleurs, elles sont aidées par la dotation de solidarité urbaine. Notamment, les simulations portant sur la dotation de base et envisageant la suppression ou le resserrement de l'éventail des coefficients s'avèrent peu concluantes : ou bien les communes rurales gagnent peu car elles perdent le bénéfice de leur garantie ou bien les résultats sont effectivement plus favorables aux très petites communes mais déjà moins favorables pour les communes moyennes et surtout très défavorables pour les communes urbaines, notamment pour celles qui bénéficient de la DSU.

Le gouvernement conclut donc qu'il est difficile de faire coexister la dotation de solidarité urbaine et une modification de la

répartition du tronc commune la DGF en faveur des communes rurales.

L'éventualité de la création d'un quatrième concours particulier en faveur des communes rurales est également écartée. Elle conduirait en effet à répartir 85 millions de francs entre 30.000 communes, c'est-à-dire à effectuer un soupoudrage d'attributions dérisoires et inefficaces.

De cet ensemble de simulations concernant la DGF, le gouvernement ne perçoit qu'une possibilité qui consisterait à jouer sur la fraction voirie de la dotation de compensation, non en augmentant son importance au sein de la dotation mais en prenant en compte, comme c'est le cas actuellement pour les communes de montagne, des majorations de la longueur de voirie pour les communes rurales, en distinguant éventuellement communes rurales et communes rurales défavorisées (lesquelles seraient les communes situées dans les départements qui bénéficient de la dotation de solidarité départementale et celles appartenant aux zones rurales classées comme défavorisées au titre de l'objectif 5b du FEDER). Cette mesure induirait un besoin de garantie. Pour son financement, le gouvernement ne considérerait pas inopportun d'effectuer un prélèvement sur la DGF attribuée à la région Ile de France.

Les possibilités d'action sur les mécanismes de la DGF s'avérant limitées, le rapport gouvernemental propose deux autres mesures hors DGF pour assurer la solidarité rurale :

1) un rééquilibrage de la dotation globale d'équipement des communes. La répartition actuelle (60 % en faveur des communes urbaines et 40 % en faveur des communes rurales) serait modifiée pour être égale entre communes urbaines et communes rurales ;

2) la création d'une dotation de développement rural hors DGF, qui comprendrait deux fractions :

- la première fraction bénéficierait aux communes de moins de 10.000 habitants sélectionnées en fonction de plusieurs critères :

- la richesse fiscale (évaluée à partir de l'effort fiscal et du potentiel fiscal) ;

- seraient également éligibles les communes qui ont une fonction de centre : les chefs-lieux de canton ou les communes les plus peuplées du canton lorsqu'elles ne sont pas les chefs-lieux ;

- la deuxième fraction serait affectée à des projets de développement économique élaborés dans un cadre intercommunal.

Cette mesure, pour le gouvernement, est conçue comme une incitation au regroupement des communes rurales.

Quant au financement de cette dotation, il s'effectuerait à partir du produit de l'accroissement annuel de la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

L'ensemble des mesures proposées en faveur des communes rurales représenteraient :

- 200 millions de francs au titre de la modification de la répartition de la fraction voirie ;

- 300 millions de francs, au titre du rééquilibrage de la dotation globale d'équipement ;

- et 300 millions de francs, au titre de la dotation de développement rural (dotation appelée à s'élever à un milliard de francs d'ici trois ans).

Bien qu'il ne s'agisse encore que de propositions non traduites dans un projet de loi, elles suscitent plusieurs remarques de la part de votre commission.

Il lui semble tout d'abord que ce rapport démontre parfaitement que **l'institution de la solidarité urbaine fut trop précipitée et qu'il convenait, comme l'avait souhaité le Sénat sans être entendu, envisager dans le même temps une modification de la répartition de la DGF en faveur des communes urbaines défavorisées et en faveur des communes rurales.** Le Gouvernement, dont l'action semble n'être que réaction à l'actualité, a tenu à dissocier les deux problèmes et à n'organiser d'abord, «à chaud», que la solidarité urbaine. Il en résulte que **les mécanismes de la DGF paraissent bloqués** et qu'il est pour le moins délicat de les modifier en faveur des communes rurales sans remettre en cause le soutien apporté aux communes urbaines défavorisées.

Par ailleurs, il ne semble pas admissible de maintenir en l'état **l'éventail des coefficients de pondération de la dotation de base.** Votre commission veut bien admettre que, comme l'indique le gouvernement, les charges de fonctionnement par habitant croissent en fonction de la population dans une mesure qui est même plus large (de 1 à 2,8) que l'éventail des coefficients de pondération (de 1 à 2,5). Mais est-ce une cause ou un effet ? Votre commission ne nie pas non plus que le resserrement de l'éventail engendre un besoin de garantie important. Cependant la répartition actuelle de la dotation de base est trop choquante pour être maintenue en l'état et il pourrait certainement être envisagé un resserrement progressif de l'éventail.

Quant aux mesures proposées, elles ne manquent certes pas d'intérêt mais appellent certaines critiques :

- en ce qui concerne le financement de la mesure «voirie», il paraît **inimaginable d'effectuer une ponction sur la DGF de la région Ile de France**, qui trouve sa justification dans le fait que cette région finance 60 % des infrastructures de transport, surtout qu'en la matière l'effort de l'Etat est notoirement insuffisant :

- la logique de contrainte du gouvernement réapparaît dans la finalité attribuée à la deuxième fraction de la dotation de développement rural. Votre commission approuve certes la volonté d'éviter le saupoudrage mais elle estime que **concevoir les attributions de dotation de développement rural comme une «carotte» pour amener les communes à se regrouper est inadmissible. Une telle incitation financière n'est qu'une contrainte déguisée** et l'on peut douter de la pérennité de structures de coopération artificiellement constituées pour bénéficier d'une attribution de dotation. On pourrait en revanche concevoir que la deuxième fraction de la dotation soit affectée à des projets de développement économique mais sans imposer qu'il s'agisse de projets intercommunaux ;

- enfin, le **mode de financement proposé pour la dotation de développement rural paraît particulièrement mal venu** alors que, dans le même temps, le gouvernement veut réformer la dotation de compensation de la taxe professionnelle en l'amputant en 1992 de plus de 2 milliards aux dépens des collectivités locales.

Votre commission estime donc que les propositions gouvernementales ne répondent que bien imparfaitement aux souhaits légitimes des communes rurales.

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des lois a noté la médiocrité des crédits consacrés à l'administration territoriale qui fait douter de la volonté de mener à bien un processus de déconcentration fondé sur l'affirmation de l'autorité du préfet.

Elle s'élève contre les mesures destinées à amputer les ressources des collectivités locales. Elle y voit une nouvelle marque du refus de l'Etat de remplir ses engagements financiers.

Elle déplore enfin que la politique gouvernementale tende à imposer toujours plus de contraintes et d'obligations aux collectivités territoriales.

*

* *

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

LES ARTICLES 87 et 87 bis RATTACHÉS

Par l'article 87 de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1992, le gouvernement entend remettre en cause la compensation des exonérations de taxe sur les propriétés bâties.

Le droit en vigueur prévoit quatre cas d'exonération temporaire du foncier bâti pour les constructions nouvelles :

- une exonération de droit commun de courte durée (deux ans) pour toutes les constructions nouvelles et pour les entreprises créées depuis le 1er janvier 1983, lorsqu'elles ont créé un nouvel établissement ou repris les immeubles d'une entreprise en difficulté ;

- une exonération de dix ans pour les logements neufs financés par les prêts P.A.P. ;

- une exonération de quinze ans pour les logements HLM ou les logements locatifs financés selon le régime HLM achetés après le 1er janvier 1973 ;

- une exonération de vingt-cinq ans pour les logements HLM ou les logements locatifs des SEM locales achevés avant le 31 décembre 1972.

Le gouvernement prétend désormais modifier l'article L. 235-6 du code des communes qui organise la compensation des exonérations de taxe sur les propriétés bâties pour limiter la compensation aux seules exonérations de longue durée. **Serait donc supprimée la subvention de compensation des exonérations de la première catégorie susvisée, c'est-à-dire des exonérations de deux ans pour toutes les constructions nouvelles.** La compensation des exonérations du foncier bâti n'est pourtant déjà pas intégrale (art. R. 235-1 du code des communes) : pour être compensée, la perte de recettes doit être supérieure à 10 % du produit de la taxe dans la commune ; en outre, la contrepartie est égale à la perte de recettes diminuée par un «ticket modérateur» de 10 % du produit de la taxe.

A la suite des vives critiques suscitées par cette tentative de manipulation des ressources des collectivités locales, le gouvernement a certes proposé en première lecture à l'Assemblée nationale un amendement qui est devenu l'article 87 bis. Mais le dispositif prévu ne revient pas sur la suppression de la compensation qui résulte de l'article 87 (qui a été adopté sans modification) : l'article 87 bis **supprime l'exonération de deux ans de la part**

communale de taxe foncière sur les propriétés bâties, sauf en ce qui concerne les constructions nouvelles qui ont bénéficié d'un prêt conventionné. Cette mesure est destinée à rendre moins «douloureuse» pour les communes la suppression de la compensation de l'exonération, leurs ressources étant moins amputées en raison de la restriction du champ d'application des exonérations de deux ans.

Mais on ne peut manquer de souligner :

- que la mesure est évidemment dommageable pour le contribuable qui ne bénéficiera plus de l'exonération de deux ans sauf s'il a pu bénéficier d'un prêt conventionné, et qu'elle n'est donc, pour le moins, pas incitative à la construction ;

- qu'elle ne fait que limiter l'amputation de ressources des communes qui résulte de l'article 87 : les exonérations de deux ans qui subsistent (constructions avec prêt conventionné) ne seront plus compensées ;

- que **l'article 87 bis ne modifie pas le montant de l'amputation des ressources des collectivités en 1992 -500 millions de francs-** car, si la suppression de la compensation prévue à l'article 87 s'applique dès 1992, la suppression des exonérations prévue à l'article 87 bis ne s'applique, elle, qu'à compter de 1993.

Votre commission s'oppose vigoureusement à ce type de manipulation et à la remise en cause du principe de compensation. Elle vous propose donc des **amendements de suppression des articles 87 et 87 bis.**

**AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA
COMMISSION DES LOIS**

Art. 87

Amendement : Supprimer cet article.

Art. 87 bis

Amendement : Supprimer cet article.