

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1982-1983

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 7 juillet 1983.

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 juillet 1983.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

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

Par M. Christian PONCELET,

Sénateur.

(1) Cette mission est composée de MM. Daniel Hoefel, président ; Marc Bécam, Jean Ouche, vice-présidents ; Christian Poncelet, rapporteur ; Lucien Delmas, Pierre Salvi, secrétaires ; Philippe de Bourgoing, Auguste Chupin, Pierre Louvot, Kiéber Malézet, Josy Moinet, Bernard Pellarin, René Regnault, Paul Robert, Franck Sérusclat.

Collectivités locales. — Action sociale - Dotation globale d'équipement - Dotation globale de fonctionnement - Formation professionnelle Lyon-Marseille-Paris - Santé - Transports scolaires.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
PREMIERE PARTIE. — LA REFORME SE DEROULE DANS UN ENVIRONNEMENT INCERTAIN	7
A. — L'environnement financier est défavorable à la réforme	7
1. <i>Le déséquilibre des finances publiques</i>	7
2. <i>Les concours de l'Etat aux collectivités locales</i>	9
a) La D.G.F. : la fin d'un rêve	10
b) La D.G.E. : la déception	10
3. <i>Le tarissement prévisible du crédit aux collectivités locales</i>	20
B. — Un certain essoufflement de la volonté politique de décentralisation	23
1. <i>La décentralisation ne s'inscrit pas dans une perspective de politique générale</i>	23
2. <i>L'essoufflement du processus législatif</i>	24
3. <i>Le retour à des formes insidieuses de tutelle et la dégradation subséquente des rapports entre les représentants de l'Etat et les élus locaux</i>	29
a) <i>Le respect des conventions de mise à disposition</i>	29
b) <i>Le retour à des formes insidieuses de tutelle</i>	33
c) <i>Les rapports entre les représentants de l'Etat et les exécutifs locaux</i> ..	34
d) <i>Le lancinant problème des prestations</i>	35
4. <i>Le décalage entre les intentions affichées et les choix retenus</i>	35
a) <i>La planification généralisée de l'économie</i>	35
b) <i>La planification de l'espace</i>	36
DEUXIEME PARTIE. — LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCENTRALISATION SE RÉVÈLE COUTEUSE ET SOURCE DE BLOCAGES	37
A. — Le transfert de compétences entraîne un accroissement des charges	37
1. <i>D'importantes dépenses induites</i>	37
a) <i>Le transfert du pouvoir exécutif : surcoût non maîtrisable</i>	37
b) <i>La formation professionnelle : un exemple significatif</i>	42
2. <i>Des dérapages ex post d'ores et déjà prévisibles</i>	46
a) <i>L'interventionnisme économique</i>	46
b) <i>L'action sociale et la santé</i>	50
c) <i>Les transports scolaires</i>	62
B. — Le transfert de ressources ne s'est pas accompagné d'un véritable redéploiement des ressources locales	56
1. <i>La dotation générale de décentralisation</i>	67
2. <i>Les impôts transférés sont insuffisamment évolutifs</i>	67
3. <i>La confusion entre péréquation et compensation</i>	69

	Pages
C. — En outre, certains aspects de la réforme introduisent des facteurs de blocages	72
1. <i>Un problème majeur pour les communes rurales : l'exercice de leurs compétences dans le domaine de l'urbanisme</i>	72
2. <i>La complexité de l'organisation administrative de Paris, Lyon, Marseille</i> ..	74
a) Des pouvoirs limités	74
b) Des procédures alourdies, sources de retards	74
3. <i>Le partage des compétences entre commissaire de la République et président du conseil général se révèle parfois source de blocages</i>	76
4. <i>Le maintien de compétences croisées et de financements multiples se révélera conflictuel</i>	77
Conclusion	80
DISCUSSION FINALE DU RAPPORT DE LA COMMISSION	82
ANNEXE 1. — Liste des auditions	83
ANNEXE 2. — Tableau comparatif : Titre premier de la proposition de loi tendant à compléter la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat	84

MESDAMES, MESSIEURS,

La décentralisation n'est pas une idée neuve en France. L'aspiration à la mise en place de structures administratives décentralisées accompagne depuis des décennies, sinon des siècles, les efforts de l'Etat pour s'édifier selon un principe unitaire et centralisé.

S'il existe aujourd'hui un **consensus général en faveur de la décentralisation**, c'est que l'Etat a parfait son unité et que la centralisation a fini par créer des rigidités si fortes qu'elles en deviennent préjudiciables aussi bien à l'efficacité administrative qu'à la vie démocratique.

D'où la volonté manifestée de longue date par les élus locaux en particulier d'obtenir que se desserre le carcan d'une administration trop centralisée et que soit assouplie la législation relative aux collectivités locales, qui remonte pour l'essentiel à la fin du siècle dernier.

Au niveau gouvernemental, les pouvoirs publics se sont montrés soucieux d'apporter une réponse à cette attente au cours des vingt dernières années. Aussi plusieurs initiatives ont-elles été prises pour progressivement renforcer le pouvoir des élus, alléger les tutelles, rapprocher les centres de décisions de ceux qu'elles concernent, favoriser la participation des citoyens.

Au cours du précédent septennat, le mouvement s'est amplifié avec des mesures concrètes d'une grande importance comme le remboursement de la T.V.A. payée par les collectivités locales sur leurs investissements par l'intermédiaire d'un fonds de compensation (F.C.T.V.A.), par la création d'une dotation globale de fonctionnement (loi du 3 janvier 1979) et la liberté de vote des taux des quatre taxes locales (loi du 10 janvier 1980) mais aussi avec le lancement de consultations et d'études d'envergure nationale, en vue de la définition d'une politique donnant à l'autonomie locale un contenu réel.

Il convient de citer en tout premier lieu le rapport de la commission de développement des responsabilités des collectivités locales présidée par M. Olivier Guichard, publié en 1976, qui présentait une réflexion d'ensemble sur les rapports entre l'Etat et les collectivités locales.

Mais, à côté du rapport Guichard, il faudrait également mentionner les travaux du groupe de travail présidé par M. Alain Peyre-

fitte, dont les conclusions ont été publiées sous le titre « Décentraliser les responsabilités. Pourquoi ? Comment ? », les réponses des maires au questionnaire national lancé en 1977, ainsi que le plan de développement des responsabilités des collectivités locales auquel le Sénat consacra un important débat d'orientation le 20 juin 1978.

Ces différents travaux et ces enquêtes préalables ont constitué les sources d'inspiration majeures du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales présenté par M. Christian Bonnet à l'automne 1978.

Le Sénat, saisi en premier de ce texte, a apporté, on le sait, à son examen, la plus vigilante attention, conformément à son rôle constitutionnel de représentant des collectivités territoriales et par conséquent de garant de la politique de décentralisation.

La Haute Assemblée a en effet consacré à la discussion de ce projet de loi — qui comptait 152 articles et fit l'objet d'un très remarquable rapport de notre regretté collègue Lionel de Tinguy — de longs débats échelonnés sur trois sessions de mai 1979 à avril 1980 et au cours desquels furent examinés 1376 amendements.

Que ce rappel permette au rapporteur de la mission d'information de souligner au passage que la longueur des travaux parlementaires ne traduit pas nécessairement une volonté d'entrave systématique à l'expression démocratique, mais marque au contraire le souci d'améliorer le travail législatif, à partir de l'expérience de tous.

Lorsque l'actuel Gouvernement a décidé d'engager sa propre réforme — qui s'inscrit plus qu'il n'a été prétendu dans la continuité du mouvement lancé précédemment — le Sénat a donc tout naturellement témoigné de la même volonté de défendre l'idée de décentralisation et d'en définir clairement les conditions de mise en œuvre.

Or, précisément, le processus retenu par le Gouvernement, délibérément situé dans une perspective de rupture, n'a pas permis d'emblée de se faire une idée claire et globale de ce qu'allait être la nouvelle donne entre l'Etat et les collectivités locales. La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, qui n'a constitué que le premier volet de la décentralisation, s'est contentée de poser des principes et n'a réalisé qu'un « transfert de pouvoirs », renvoyant à d'autres lois, dont l'article premier énumère la liste, le soin de parachever la réforme. **Le Sénat, s'il était d'accord sur l'objectif poursuivi, ne pouvait souscrire à cette méthode par étapes**, qui rend impossible un jugement sur la cohérence de l'ensemble, suscite la perplexité des élus locaux sur le contenu de leurs nouvelles responsabilités et favorise, par l'échelonnement dans le temps, les risques de remise en cause des intentions initiales sous l'influence en particulier des ministères techniques et financiers généralement peu enclins à décentraliser.

Les mises en garde formulées à ce sujet par les rapporteurs respectifs du projet « Droits et Libertés » et du projet relatif à la répartition des compétences — aux travaux desquels l'occasion est ici donnée de rendre hommage — et à leur suite, les craintes exprimées par la majorité sénatoriale, lors de l'examen de ces textes, se sont très vite révélées parfaitement fondées.

Dérapages financiers, absence de clarification réelle des compétences — ce qui aurait pourtant dû constituer la pierre angulaire de la réforme — choix de formules transitoires et bâtardes, comme le système des mises à disposition, sont les traits les plus marquants de cette décentralisation « à l'aveuglette » dont le Sénat ne veut pas, car elle risque de se transformer rapidement en une espérance déçue.

C'est dans un tel contexte que, le 29 avril 1983, les présidents des cinq commissions, des Affaires culturelles, des Affaires économiques et du Plan, des Affaires sociales, des Lois et des Finances ont demandé conjointement au Sénat de les autoriser à constituer une *mission d'information* commune ayant pour objet, dans le cadre de la mission générale de contrôle reconnue au Sénat, de le tenir informé du déroulement et de la mise en œuvre de la politique de décentralisation pour en faire un premier bilan. Cette mission est composée de sénateurs appartenant à tous les groupes politiques du Sénat. Elle a désigné son bureau en respectant cette même volonté de pluralisme. Relevons que M. Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, lors de la discussion au Sénat de la proposition de loi relative à la répartition des compétences, a publiquement déclaré que la création de la mission d'information était « une excellente chose » (*J.O. Sénat, débats du 4 mai 1983, p. 602*).

Lors de sa première réunion tenue le 4 mai, la mission d'information s'est assigné pour objectif d'examiner les premières applications de la décentralisation, en particulier sous l'aspect financier, en vue d'en tirer tous les enseignements, avant l'achèvement du processus engagé, *afin que ne soit pas compromise par des mesures hâtives et inadaptées l'idée même de décentralisation*.

Animée par un souci d'ouverture et de pluralisme pour la réalisation de ses investigations, la mission d'information a exprimé son intention d'être, de façon privilégiée, à l'écoute des élus communaux, départementaux et régionaux, qui ont en charge l'application de la réforme et de se faire l'écho de leurs préoccupations.

C'est ainsi qu'elle a procédé jusqu'ici essentiellement par voie d'auditions (1). Celles-ci lui ont permis en particulier de recueillir les témoignages très enrichissants des représentants des différentes catégories de responsables locaux qui ont fait part de l'expérience

(1) Cf. la liste de ces auditions, en annexe du rapport.

acquise depuis l'entrée en vigueur de la réforme et également des problèmes rencontrés à l'occasion de sa mise en œuvre. De manière quasi unanime, les difficultés financières ont été reconnues comme prioritaires.

Ce premier rapport se propose de dresser un bilan provisoire des enseignements particulièrement éclairants que la mission d'information a jusqu'à présent tirés de ses travaux, afin de **susciter les remises en ordre, voire les changements radicaux de trajectoire qui s'imposent** avant qu'il ne soit trop tard, si l'on ne veut pas que la décentralisation consiste uniquement à reporter sur les collectivités locales des charges auxquelles l'État ne peut plus faire face.

PREMIÈRE PARTIE

LA RÉFORME SE DÉROULE DANS UN ENVIRONNEMENT INCERTAIN

A. — L'environnement financier est défavorable à la réforme.

Parmi les aspects divers de la décentralisation, le dossier financier est, incontestablement, le plus important, voire le plus « préoccupant », pour la plupart des personnalités entendues par la mission.

A cet égard, un phénomène fondamental est clairement apparu aux membres de la mission d'information : **la décentralisation intervient, selon toute apparence, au mauvais moment** ; en d'autres termes, l'environnement financier de la réforme n'est pas favorable.

Cette constatation se manifeste non seulement sur le plan général, en raison de la situation inquiétante des finances publiques considérées dans leur ensemble mais encore, s'agissant de la satisfaction des besoins de financement des collectivités locales, sur celui de l'évolution des concours que ces dernières reçoivent de l'Etat et de leur faculté d'accéder à l'emprunt dans des conditions acceptables.

1. Le déséquilibre des finances publiques.

Longtemps attendue et souhaitée par le Sénat jusqu'en mars 1980, la décentralisation s'est réalisée, paradoxalement, alors que les finances publiques entraient dans une période de difficultés.

Il n'appartient pas au présent rapport d'information de s'étendre sur les conséquences d'une accentuation du déficit de l'Etat et des besoins de financement des institutions sociales. Mais force est de constater que la situation actuelle des finances publiques, dans leur ensemble, ne permet pas de nourrir d'espoirs véritables sur la capacité de l'Etat d'assurer équitablement la compensation. Il ne s'agit pas là d'un procès d'intention mais de la constatation

d'un fait qui se traduit, par exemple, dans le retard accumulé par l'Etat pour rembourser ses dettes en matière d'aide sociale ou dans son refus répété de porter sa participation aux dépenses du service des transports scolaires à 65 % de la dépense actuellement subventionnable (1). Il faut prendre en compte cette donnée, alors même que se met en place, au niveau national, une politique dite de rigueur qui, à l'évidence, va à contre-courant de l'expansion des collectivités locales et de leur action.

Dans cette perspective, toute politique de décentralisation se trouve confrontée à un choix : d'une part, veiller à l'équilibre global des finances publiques en enrayant toute tentative qui pourrait conduire à une inflation de la dépense publique dans une conjoncture relativement déprimée ; d'autre part, organiser la vérité des coûts, c'est-à-dire prévenir les risques que comporterait tout essai de « débudgétisation rampante » à la faveur des transferts de compétences. En d'autres termes, il faut craindre que la décentralisation n'entraîne des transferts nets de charges au détriment des collectivités locales mais, en même temps, qu'elle conduise à une détérioration des finances publiques considérées globalement.

Le rapprochement de deux chiffres est, à cet égard, troublant. En effet, alors que les concours de l'Etat aux collectivités locales atteignent 119,5 milliards de francs en 1983, le déficit du budget de l'Etat pour la même année est évalué à quelque 117,7 milliards de francs. Avec quelque audace, il est donc permis d'estimer que **les concours de l'Etat aux collectivités locales sont financés presque intégralement par l'impasse budgétaire.**

En effet, quelle signification peut avoir un effort de redistribution obtenu au prix d'un endettement absolu de l'Etat ? Ne conviendrait-il pas mieux, dans une telle situation, **de revenir à une politique de vérité des financements** et, dès lors que l'on a accordé aux collectivités locales le vote direct du taux de leurs impôts, de laisser celles-ci s'organiser à leur gré ?

Cette constatation est révélatrice du déséquilibre des finances publiques et du refus de pratiquer une véritable décentralisation reposant sur la liberté et la volonté des collectivités locales.

(1) Le vote par l'Assemblée nationale, en deuxième lecture de la proposition de loi « compétences », d'un amendement du Gouvernement portant à 65 % des dépenses subventionnables la participation de l'Etat en matière de transports scolaire, dans les départements où les transports scolaires sont gratuits à la date du 30 juin 1983, n'est pas à proprement parlé un progrès puisque cet engagement de l'Etat figurait déjà dans le décret du 31 mai 1969 et que cela n'intéresserait en réalité que dix-sept départements.

2. Les concours de l'Etat aux collectivités locales.

Sous réserve des divergences d'interprétation possibles, on peut estimer que l'ensemble des concours de l'Etat se situe en 1983, à 119.587 millions de francs contre 99.500 millions de francs en 1982.

L'augmentation apparente de ces concours est donc, compte tenu de la compensation des transferts de compétence, de l'ordre de 20,07 %. Hors compensation, elle est, en fait, de 17,36 %. C'est ce dernier chiffre qui peut, le plus raisonnablement, être retenu.

Si ce résultat peut être théoriquement considéré comme positif, il soulève en réalité deux problèmes.

- D'une part, les mécanismes de péréquation des dotations auxquels il a fallu recourir pour assurer un financement cohérent des diverses collectivités locales s'avèrent extrêmement lourds et comportent parfois des effets négatifs.

- D'autre part, les mécanismes d'indexation de ces dotations ne permettent pas d'escompter une évolution particulièrement satisfaisante de la ressource, compte tenu des perspectives économiques d'ensemble. La dotation globale de fonctionnement est en effet indexée sur l'évolution du produit net de la T.V.A.. Quant à la dotation globale d'équipement, elle est indexée sur les dépenses d'investissement des administrations publiques qui ne devraient pas connaître une évolution très favorable, au moins à moyen terme.

Les résultats, pour les années récentes, de la variation globale des concours de l'Etat aux collectivités locales sont, à cet égard, éclairants.

EVOLUTION DES CONCOURS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES

Années	En milliers de francs courants	En francs constants (base 1983)	
		En milliers de francs constants	Taux de progression
1977	46.448.355	87.095.306	
1978	53.217.713	90.708.527	+ 4,14 %
1979	63.267.327	98.108.643	+ 8,15 %
1980	73.329.045	99.808.156	+ 1,73 %
1981	83.799.115	103.424.860	+ 3,6 %
1982	99.492.388	109.816.340	+ 6,1 %
1983	119.587.583	119.587.583	+ 8,76 %

a) *La D.G.F. : la fin d'un rêve.*

La dotation globale de fonctionnement est indexée sur les recettes nettes de T.V.A., par conséquent sur l'évolution économique du pays.

Jusqu'à présent, cette dotation avait progressé de façon relativement favorable, c'est-à-dire en précédant légèrement la dérive des prix.

Les derniers résultats disponibles laissent à penser que l'évolution à venir sera beaucoup moins favorable.

Le montant de la T.V.A. nette à législation constante s'élève à 349.374 millions de francs ce qui, compte tenu du taux de prélèvement fixé par la loi de finances rectificative du 28 juin 1982 à 16,189 % conduit à arrêter la D.G.F. 1983 à 56.560 millions de francs, soit 8,84 % par rapport au montant inscrit en loi de finances pour 1982 et 11,2 % par rapport au montant théorique associé à la nouvelle prévision de T.V.A. nette pour 1982.

C'est ce chiffre de + 8,84 % qui constitue l'augmentation réelle spontanée de la D.G.F. de 1982 à 1983. Rapporté à l'objectif de hausse des prix fixé à 8 % pour 1983, ce chiffre ne peut donc conduire qu'à une toute relative satisfaction.

Ce n'est pas l'intégration dans la D.G.F. des sommes attribuées par l'Etat aux communes pour la compensation des charges assumées par ces dernières au titre du logement des instituteurs qui peut masquer cette réalité préoccupante. Le Sénat et le comité des finances locales étaient d'ailleurs défavorables à une telle mesure réalisée dans le cadre de la loi de finances pour 1983.

b) *La D.G.F. : la déception.*

Longtemps souhaitée par les élus locaux, la première mise en œuvre de la globalisation s'avère relativement décevante. Deux causes expliquent cette déception : la référence aux crédits de paiement et les effets induits de la péréquation.

• **La référence aux crédits de paiement.**

D'emblée, on a pu souligner le décalage existant entre les autorisations de programme (A.P.) et les crédits de paiement (C.P.) figurant au chapitre 67-55 du budget du ministère de l'Intérieur pour 1983.

Or, les décrets n° 83-116 et 83-117 du 18 février 1983 relatifs aux dotations globales d'équipement des communes et des départe-

tements ont limité le calcul de la dotation globale aux seuls crédits de paiement

La raison invoquée, lors de la séance du comité des finances locales du 27 janvier 1983, à l'appui de cette procédure tient à ce que les budgets locaux n'utilisent pas « la notion d'autorisations de programme et de crédits de paiement, que, par suite, par souci de simplicité et pour ne pas contraindre » les départements et les communes « à modifier la présentation de leurs budgets, il y a lieu de calculer la dotation globale d'équipement sur la base des sommes qui pourront être effectivement versées au titre de l'exercice en cours, c'est-à-dire des crédits de paiement inscrits au budget de l'Etat ».

Ces arguments étaient pertinents et le comité des finances locales les a acceptés tout en faisant remarquer la faiblesse des crédits de paiement.

Le tableau n° 1 fait apparaître cette faiblesse pour la D.G.E. des départements en mettant en rapport les crédits reçus en 1982 au titre des chapitres budgétaires globalisés en 1983 et les crédits reçus en 1983 au titre de la D.G.E. et de ces mêmes chapitres sur autorisations de programmes antérieures.

D.G.E. DES DEPARTEMENTS - ELEMENTS CONSTITUTIFS

	Crédits de paiements 1982	Crédits de paiements (D.G.E. + C.P. sur A.P. antérieures) 1983
<i>Agriculture.</i>		
61-40. — Art. 20. — Aménagement foncier	290.000.000	273.395.000
Art. 50. — Travaux d'hydraulique	184.560.000	106.265.000
61-80. — Art. 21. — Bâtiment d'habitation	21.000.000	9.400.000
Art. 22. — Habitat autonome des jeunes agriculteurs	27.000.000	32.775.000
Art. 30. — Aménagement d'accueil, d'animation et de loisir	65.000.000	4.350.000
Art. 40. — Investissement dans les régions couvertes par les plans d'aménagement rural et les parcs naturels régionaux	5.500.000	10.855.000
Art. 70. — Création et protection des jardins familiaux	1.500.000	2.110.000
Art. 80. — Etudes d'aménagement rural d'intérêt local	12.000.000	18.060.000
Art. 90. — Electrification rurale	80.000.000	56.996.000
<i>Economie - Finances budgétaires.</i>		
64-01. — Art. 10. — Aide pour l'équipement hôtelier	43.600.000	15.000.000
<i>Environnement et Qualité de la vie.</i>		
67-11. — Art. 30. — Zones périphériques des parcs nationaux	7.600.000	3.651.000
<i>Intérêt.</i>		
63-50. — Art. 10. — Subventions diverses de terme	4.200.000	2.800.000
63-52. — Art. 10. — R.N. déclassées	572.000.000	402.600.000
63-52. — Art. 20. — Voirie départementale	144.000.000	178.084.000
<i>Affaires sociales - Santé.</i>		
66-11. — Art. 30. — Etablissements et services de protection et de pré- vention sanitaires	19.000.000	10.480.000
Totaux	1.474.960.000	1.163.821.000

La différence entre les crédits reçus en 1982 et ceux que les départements recevront en 1983 au titre des deux parts de la D.G.E. s'élève à 311 millions de francs soit **une baisse de 21 % en francs courants.**

• **Les effets induits de la péréquation.**

La réalisation de la péréquation opérée à la faveur de la globalisation a, en outre, revêtu des aspects plus discutables.

S'agissant de la dotation des départements qui comprend, en particulier, les sommes représentatives de la subvention au titre de la voirie nationale déclassée, on observe que l'effet péréquisiteur a joué, dans nombre de départements, un rôle négatif.

Rappelons que les crédits de paiement au titre de la D.G.E. des départements s'élèvent, pour 1983, à 593.742.000 F. La répartition prévue pour ces crédits de paiement est la suivante :

— 267 millions au titre de la première part (investissements propres des départements), soit le taux maximal prévu (45 %) par la loi du 7 janvier 1983 (art. 105) :

— 123 millions au titre de la deuxième part (aménagement rural) soit un taux voisin de 20,6 % (le taux maximal était de 45 %).

En conséquence, le solde destiné à majorer les deux parts des départements à faible potentiel fiscal, s'élève à 594 — (267 + 123) = 204 millions, soit un taux voisin de 34,4 % (au lieu du taux minimum légal de 10 %).

La répartition de ce solde en faveur des départements concernés devrait se faire à raison de :

151 millions au titre de la première part :

53 millions au titre de la deuxième part.

Au total, pour les investissements propres de l'ensemble des départements une somme de 418 millions sera disponible au titre des investissements directs.

Mais, à ce total, doit être ajoutée au titre des services votés (C.P. issus des A.P. antérieures) une somme de 140 millions.

Les départements seront donc affectataires de $418 + 140 = 558$ millions de francs, somme présentée comme égale à environ 75 % des crédits d'investissements alloués aux départements en 1982.

Cette somme est à rapprocher des 572 millions de francs que les départements ont reçus en 1982 au titre des seules subventions

pour la voirie nationale déclassée, tout en tenant compte de ce que, selon le ministère, en 1983, les départements à faible potentiel fiscal devraient recevoir davantage qu'en 1982, peu au titre de la première part en raison de la faiblesse de leurs investissements, mais beaucoup au titre de la deuxième part.

En réalité le cumul de la faiblesse des crédits de paiement et d'un effet pervers de péréquation entre les départements possédant un nombre important de kilomètres de voies nationales déclassées et ceux qui en possèdent un faible nombre, se traduit par **une diminution sensible des crédits alloués en 1983** pour leurs investissements propres (D.G.E. première part et sa majoration + C.P. sur A.P. antérieures) par rapport à la moyenne des crédits alloués au cours des trois dernières années, **dans 70 départements sur 99**. Pour 15 d'entre eux la diminution est supérieure à 50 %.

**D.G.E. DES DÉPARTEMENTS
SIMULATION DE D.G.E. PREMIERE PART + MAJORATION**

Départements	Moyenne des concours de l'Etat versés au département en 1980, 1981 et 1982	Total D.G.E. + C.P. 1983	Taux de couverture des concours par la D.G.E.
Ain	7.150.000	4.638.120	64,87
Aisne	6.985.330	4.032.610	57,73
Allier	6.016.000	2.936.350	48,81
Alpes-de-Haute-Provence	11.161.300	3.354.420	30,05
Hautes-Alpes	7.997.660	6.693.970	83,69
Alpes-Maritimes	10.394.700	9.597.810	92,33
Ardèche	4.759.000	7.562.540	77,44
Ardennes	6.102.330	2.511.210	87,53
Ariège	5.730.660	5.341.260	93,20
Aube	4.730.660	4.036.700	85,33
Aude	8.098.000	4.252.320	114,25
Aveyron	12.997.300	19.615.900	150,92
Bouches-du-Rhône	4.420.330	8.214.400	185,85
Calvados	5.906.000	4.160.230	70,44
Cantal	4.484.330	11.080.500	116,85
Charente	5.750.330	5.764.440	65,46
Charente-Maritime	6.603.000	3.031.660	55,00
Cher	5.998.660	2.792.950	46,55
Corrèze	4.897.000	4.273.810	87,27
Haute-Corse	17.996.700	13.980.900	77,57
Corse-du-Sud	16.118.000	14.933.400	92,65
Côte-d'Or	8.747.330	3.639.030	41,60
Côte-du-Nord	7.921.000	6.682.630	84,37
Creuse	10.014.300	9.360.430	93,47
Dordogne	7.634.000	7.428.150	97,30
Doubs	7.233.000	2.791.370	58,59
Drôme	9.261.330	3.450.970	41,77
Eure	5.039.330	2.439.710	49,40
Eure-et-Loir	6.269.000	2.800.000	44,66
Finistère	7.862.330	5.728.870	72,86
Gard	8.171.330	5.960.100	72,94
Haute-Garonne	4.491.330	4.961.960	110,48
Gers	6.509.000	6.420.680	98,64
Gironde	8.165.660	10.782.400	132,04
Hérault	3.709.330	5.960.750	160,70
Ile-et-Vilaine	7.422.330	5.989.910	80,70
Indre	5.606.330	3.356.240	59,87
Indre-et-Loire	5.593.660	3.003.370	53,69
Isère	15.220.700	6.282.210	41,27
Jura	5.308.330	4.759.490	89,66
Landes	7.313.000	6.816.410	93,20
Loir-et-Cher	5.601.000	2.933.630	52,37
Loire	5.828.330	8.463.530	145,21
Haute-Loire	9.571.000	6.643.570	69,41
Loire-Atlantique	6.300.330	9.091.970	144,31
Loiret	6.854.330	3.094.750	45,15

Départements	Moyenne des concours de l'Etat versés au département en 1980, 1981 et 1982	Total D.G.E. + C.P. 1983	Taux de couverture des concours par la D.G.E.
Lot	5.711.330	5.806.870	101,67
Lot-et-Garonne	5.740.000	4.039.480	70,37
Lozère	11.344.700	10.319.000	90,96
Maine-et-Loire	8.867.000	6.250.330	70,49
Manche	5.995.000	6.868.130	114,56
Marne	5.995.660	2.088.150	34,83
Haute-Marne	4.807.330	2.361.570	49,12
Mayenne	5.221.000	2.692.000	51,56
Meurthe-et-Moselle	5.925.000	5.268.920	88,93
Meuse	6.861.000	3.270.050	47,66
Morbihan	8.084.330	7.783.090	96,27
Moselle	4.701.330	4.106.690	87,35
Nièvre	5.664.660	3.069.180	54,18
Nord	11.984.000	10.437.100	87,09
Oise	7.844.660	4.535.640	57,82
Orne	7.316.660	3.708.570	50,69
Pas-de-Calais	6.922.660	7.147.900	103,25
Puy-de-Dôme	10.418.000	10.821.300	103,87
Pyrénées-Atlantiques	8.184.000	9.621.430	117,56
Hautes-Pyrénées	8.401.330	4.808.230	57,23
Pyrénées-Orientales	6.172.660	7.333.070	118,80
Bas-Rhin	6.166.330	5.436.270	88,16
Haut-Rhin	5.595.330	3.535.960	63,19
Rhône	5.250.660	8.713.190	165,94
Haute-Saône	4.154.000	3.112.020	74,38
Saône-et-Loire	9.557.330	6.241.590	65,30
Sarthe	4.985.330	4.415.820	88,58
Savoie	10.938.700	6.280.670	57,42
Haute-Savoie	7.441.660	6.256.780	84,08
Paris	0	76.789	—
Seine-Maritime	7.031.000	7.194.280	102,32
Seine-et-Marne	10.162.000	4.185.600	139,54
Yvelines	3.140.000	5.536.620	176,33
Deux-Sèvres	6.816.660	4.599.610	67,48
Somme	7.742.000	5.162.820	66,68
Tarn	5.814.000	3.958.620	68,09
Tarn-et-Garonne	3.911.000	2.756.950	70,49
Var	8.097.660	9.386.270	115,91
Vaucluse	6.851.000	6.156.360	89,86
Vendée	10.574.000	8.149.710	77,07
Vienne	5.302.660	4.703.650	88,70
Haute-Vienne	5.387.660	3.946.070	73,24
Vosges	7.590.660	3.084.380	40,63
Yonne	6.223.330	2.798.920	44,96
Territoire-de-Belfort	848.000	569.279	67,13
Essonne	4.136.000	4.963.470	120,01
Hauts-de-Seine	8.856.330	12.456.800	140,65
Seine-Saint-Denis	3.337.670	5.735.640	171,84
Val-de-Marne	3.758.000	6.722.300	180,21
Val-d'Oise	2.781.330	5.461.990	196,38

Il convient toutefois d'indiquer que l'article 10 du décret n° 83-116 du 18 février 1983 relatif à la dotation globale d'équipement des départements dispose que le solde de la D.G.E. est réparti notamment « en tenant compte du montant des concours versés par l'Etat au cours des trois derniers exercices connus au titre des crédits inclus » dans cette dotation. Sans cette disposition, souhaitée par le comité des finances locales, on peut estimer que les écarts auraient été plus importants encore.

• Votre mission s'est aussi inquiétée **des conséquences du mode de calcul de la deuxième part de D.G.E. consacrée à l'aménagement rural.**

La loi du 7 janvier 1983 prévoit, dans son article 32, le transfert aux départements des responsabilités dans le domaine du remembrement et des travaux connexes qui étaient, jusqu'alors, pris en charge par l'Etat. Ce transfert est entré en vigueur à compter du 15 mai 1983.

Il convient d'observer que les départements contribuaient déjà, à hauteur de plus de 30 % du montant des crédits d'Etat, au financement des opérations de remembrement.

Compte tenu de l'importance de la restructuration foncière pour l'amélioration de la productivité des exploitations, il est nécessaire que ce transfert de compétences n'aboutisse pas à un désengagement de la puissance publique vis-à-vis du remembrement et des travaux d'aménagement foncier exécuté dans son prolongement.

Or, le mode de calcul uniforme, d'un département à l'autre, de la part de la D.G.E. consacrée au remembrement conduit à pénaliser les départements qui expriment des besoins importants en ce domaine. Il s'ensuit une révision à la baisse des programmes projetés dans les départements où le remembrement constituait une priorité de la politique agricole.

Pour ce qui concerne l'hydraulique agricole, le drainage et l'irrigation sont, pour de nombreuses régions rurales, les conditions préalables à un accroissement du potentiel productif agricole. Cette caractéristique explique que le budget de l'Etat ait consacré, dans les années récentes, des sommes importantes à ces opérations d'aménagement foncier (88 millions de francs pour les travaux d'intérêt national et 235 millions de francs pour des travaux de caractère régional).

En ce domaine également, les régions et les départements ont de longue date relayé l'effort financier de l'Etat. Le ministère de l'Agriculture prévoit de conserver ses attributions pour ce qui concerne des opérations d'hydraulique agricole de grande envergure. Les travaux d'hydraulique d'intérêt local sont décentralisés au niveau du département. Là encore, on peut redouter que les

conditions d'évaluation de la D.G.E. n'entraînent une diminution du volume des programmes engagés.

• **Au cours des travaux de la mission d'information**, les personnalités entendues ont, pour la plupart, évoqué ces problèmes de dotation globale d'équipement.

Ce fut le cas des maires de grandes villes qui insistèrent sur le « manque à gagner par rapport au système des subventions spécifiques ».

Ce fut le cas, également, des maires de communes rurales qui ont souligné les difficultés qu'éprouveront leurs communes lorsqu'elles voudront réaliser un équipement important. Jusqu'à présent, elles recevaient une subvention spécifique de 30 à 50 % du montant des travaux ; désormais elles devront se contenter de 6 à 10 % (lorsque l'ensemble des subventions spécifiques seront globalisées) auxquels s'ajouteront les montants de la deuxième part de D.G.E. qu'elles ont pu capitaliser (1).

Ce fut le cas, enfin, pour les membres de l'Association des hauts fonctionnaires en poste dans les collectivités locales, qui dénoncèrent les « trous » provoqués dans les budgets départementaux par rapport aux montants de subventions spécifiques reçues l'année précédente, et pour les présidents de conseil général qui exposèrent leur crainte de réviser en baisse dans la décision modificative (D.M. 1) les objectifs de leur budget pour 1983 et de se trouver devant l'alternative suivante en 1984 : réduire les investissements ou augmenter la pression fiscale.

• **Le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation a admis qu'il existait un problème important pour les départements. Il a fait part à la mission d'information de la prochaine mise en place d'un mécanisme tendant à garantir pour chaque département un minimum de crédits égal à 88 % de la moyenne des crédits alloués au cours des trois années précédentes.**

Ce mécanisme serait financé :

— par un report de crédits du fonds de compensation pour la T.V.A. d'un montant voisin de 100 millions de francs ;

— par un écrêtement de la dotation globale d'équipement (première part) des départements « favorisés » par le mécanisme actuel.

(1) Le problème de la rémunération des fonds libres des communes reste en suspens, puisque l'Assemblée nationale a rejeté la disposition introduite par le Sénat dans la proposition de loi « compétences » prévoyant qu'une fraction de la D.G.E. en attente d'emploi pouvait être placée en bons du Trésor.

Le mécanisme d'écrêtement annoncé a d'ailleurs trouvé une traduction législative dans l'amendement à la proposition de loi « compétences », présenté par le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture. Cet amendement prévoit qu'en 1983, les sommes que les départements recevront d'une part, au titre de la fraction de la D.G.E. répartie au prorata de leurs dépenses réelles directes d'investissement, éventuellement majorée en fonction de l'insuffisance de potentiel fiscal et d'autre part au titre des crédits de paiement correspondant aux opérations engagées avant le 1^{er} janvier 1983, ne pourront excéder de plus de 30 % le montant moyen des concours de l'Etat qu'ils ont reçus au titre des crédits désormais inclus dans la D.G.E. au cours des années 1980, 1981 et 1982. L'excédent ainsi dégagé sert à majorer les attributions de D.G.E. versées au prorata des dépenses directes d'investissement augmentées des crédits de paiement correspondant aux opérations engagées avant le 1^{er} janvier 1983 lorsque celles-ci sont inférieures au montant moyen des concours de l'Etat qu'ils ont reçus au cours des exercices 1980, 1981 et 1982 au titre des crédits désormais inclus dans la D.G.E.

Ce mécanisme correcteur interne à la D.G.E., dont on pourrait dire qu'il consiste à « déshabiller Paul pour habiller Pierre » ne saurait à lui seule remplir les engagements formulés par le Ministre devant le Sénat et qui, curieusement, n'ont pas été repris devant l'Assemblée nationale, comme la compensation à hauteur de 88 % de la moyenne des concours reçus au cours des trois dernières années dès 1983, et l'attribution d'une enveloppe de crédits supplémentaires de 100 à 150 millions de francs pour assurer cette compensation.

Les crédits supplémentaires seraient accordés sous forme d'une subvention exceptionnelle pour tout investissement présenté par le département « créancier ». Cette subvention serait cumulable avec la D.G.E.

Si ce mécanisme peut constituer une première étape, il paraît néanmoins insuffisant. En effet, la référence à la moyenne des trois années précédentes est établie en francs courants et non en francs constants. Il importerait, pour maintenir le pouvoir d'achat des départements, de tenir compte de la hausse des prix. En outre, le mécanisme correcteur ne garantirait qu'un seuil minimum de 88 %. Enfin, le mode de financement paraît discutable.

Le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation a d'ailleurs admis que le mécanisme même de la D.G.E. devait être revu afin d'introduire une référence à des critères physiques ou financiers, comme le nombre de kilomètres de routes. Une telle référence a déjà été utilisée par le Sénat, qui lors de l'examen du projet de loi de répartition des compétences avait insisté pour qu'une part plus grande de la D.G.E. des communes soit attribuée en fonction de tels critères.

En tout état de cause, même si la mission a constaté les effets incidents des mécanismes de péréquation, il lui apparaît, à travers l'exposé des difficultés concrètes sur le terrain, que **c'est le volume des crédits affectés par le Gouvernement à la D.G.E. qui est principalement en cause.**

3. Le tarissement prévisible du crédit aux collectivités locales.

Autre facteur qui pèsera sur le financement des collectivités locales : le crédit. A cet égard, trois aspects s'avèrent relativement préoccupants.

a) *Premier aspect : la mise en place de la dotation globale d'équipement incite la Caisse des dépôts et consignations à relever le montant des apports minimaux requis pour l'obtention d'un prêt spécifique.*

Jusqu'à présent, les apports minimaux requis étaient modulés de la manière suivante :

— opérations subventionnées par l'Etat : l'apport en ressources définitives de l'emprunteur devait être au moins égal à 20 % de la dépense totale ;

— opérations subventionnées par l'Etablissement public régional, par le département, ou par un organisme de Sécurité sociale : l'apport en ressources définitives de l'emprunteur devait être au moins égal à 30 % de la dépense totale ;

— opérations non subventionnées : l'apport en ressources définitives de l'emprunteur devait être au moins égal à 35 % de la dépense totale.

Cette distinction avait pour objet de tenir compte du caractère plus ou moins prioritaire de l'opération à financer.

Or, la mise en place de la D.G.E. (dotation globale d'équipement) entraîne la suppression des subventions spécifiques. « Aussi pour éviter que la création de la D.G.E. n'entraîne un accroissement des exigences des prêteurs vis-à-vis des emprunteurs, la Caisse des dépôts et les Caisses d'épargne envisagent-elles la suppression du taux minoré de 20 % et la création d'un taux unifié en ressources définitives de 30 %. » (1)

(1) Colloque du Centre d'études politiques et parlementaires : « Un an de décentralisation vécue », 30 juin 1983. — Intervention de M. Jérôme Pichard, délégué général de l'Union nationale des caisses d'épargne de France.

Ceci revient, en fait, à élever le montant d'apports minima de 20 à 30 %. Cette décision aurait des conséquences graves, notamment pour les petites communes. En effet, la D.G.E. ne constituera au maximum qu'un apport égal à 10 % du montant de l'investissement. Pour atteindre le minimum requis pour obtenir un prêt de la Caisse des dépôts et consignations, la commune devra s'adresser à d'autres institutions, le département ou la région, qui se trouveront, une nouvelle fois, obligées de prendre le relais de l'Etat et d'accorder sur leurs deniers des subventions aux communes. Ce mécanisme de financements croisés ne va pas dans le sens d'une simplification de procédure, puisque, pour un même investissement, la commune devra s'adresser à de multiples pourvoyeurs de subventions. En outre, il pourrait constituer un moyen insidieux de mise sous tutelle des communes de la part du département ou des régions.

b) Deuxième aspect : les perspectives des prêts Minjox ne peuvent être considérées comme favorables.

Ainsi, en 1982, les contingents Minjox atteignaient un montant de 21,63 milliards de francs. Pour 1983, les estimations portent sur un chiffre de 22,34 milliards de francs, soit une augmentation de 3,28 % en francs courants et un tassement de — 4,72 % en francs constants.

Au sein de ces contingents, les prêts versés aux collectivités locales qui avaient atteint 16,32 milliards de francs en 1982 seront probablement affectés par ce tassement en 1983.

L'institution du livret d'épargne populaire aboutit, au début de l'année 1983, à un glissement au détriment du livret « A ». D'autre part, la concurrence exercée par le secteur de la construction face aux prêts aux collectivités locales laisse peser des menaces sur l'accès de ces dernières au crédit.

En outre, l'évolution voulue par le Gouvernement, de l'épargne **vers des placements plus « longs »** en particulier sous forme obligatoire, explique l'érosion des dépôts sur les livrets « A » des Caisses d'épargne, source essentielle du financement du crédit aux collectivités locales. A la fin du premier trimestre 1983, les excédents provisoires, tous produits confondus, étaient inférieurs de 36 % à ceux de l'année dernière à la même époque.

Dans la mesure où les procédures Minjox constituent jusqu'à présent la clé de voûte du système du crédit aux collectivités locales, il faut donc s'attendre, si cette source de financement devait se tarir en partie, à ce que les collectivités locales se tournent vers des procédures plus proches du système bancaire — attitude d'ailleurs favorisée par la « banalisation » actuellement en préparation — et à des conditions plus voisines des taux du marché et donc plus onéreuses, ce qui réduira d'autant leurs capacités de financement.

c) Troisième aspect . la priorité, explicitement donnée par le IX^e Plan à l'innovation et à l'exportation des entreprises, implique que sera facilité l'accès au crédit de celles-ci. Par contre-coup, il est clair que l'accès au crédit des collectivités locales sera plus malaisé.

L'annonce, en mars 1983, des mesures complémentaires **du plan dit de rigueur** qui, dans la perspective d'une réduction des déficits des collectivités publiques, comprennent **une réduction de l'ordre de deux milliards de francs de l'enveloppe des prêts mis à la disposition des collectivités locales**, implique des annulations d'engagements pris par les organismes prêteurs, c'est-à-dire la Caisse des dépôts et consignations, les Caisses d'épargne, la Caisse d'aide à l'équipement de collectivités locales et le Crédit agricole.

Il convient, à cet égard, de rappeler que les communes et leurs groupements ont emprunté en 1982 quelque cinquante milliards aux caisses publiques pour financer leurs équipements. L'économie prévue de deux milliards sur l'enveloppe des emprunts prévisibles pour 1983 représenterait donc une contraction non négligeable de l'ordre de 4 % du crédit.

Cette **raréfaction du crédit** entraîne une profonde mutation des finances locales. En effet, depuis la Seconde Guerre mondiale, c'est par le recours au crédit à l'équipement que les collectivités locales étaient parvenues à améliorer sensiblement la qualité de la vie de leurs administrés. Certes, les encours de crédit correspondants faisaient défaut — au moins directement — à l'industrie mais leur utilité fut et reste incontestable. Aussi, la priorité donnée par le IX^e Plan aux entreprises et à l'exportation comporte-t-elle sa contrepartie, à savoir les restrictions qu'il faudra apporter aux programmes d'équipement des collectivités locales.

Cette évolution préoccupante du crédit aux collectivités locales a été particulièrement soulignée par les maires de grandes villes entendus par la mission d'information.

Ces maires ont souligné notamment :

— la difficulté des négociations pour 1983 avec les organismes prêteurs aboutissant à un manque « pour la première fois, en gros, de 20 % au plan du financement » ;

— la stagnation — c'est-à-dire la diminution en francs constants — des enveloppes de prêts ;

— le **surcoût** lié à la possibilité pour les collectivités locales d'emprunter directement sur le marché financier, surcoût évalué à 2 %.

En conclusion, à travers l'érosion du crédit et des subventions, c'est vers le recours au seul autofinancement que l'on semble vouloir orienter les collectivités locales et c'est, précisément, le moment que l'on choisit pour leur imposer des charges nouvelles.

Ces éléments de préoccupation constituent l'environnement financier récent de la réforme. Il paraît indispensable de les rappeler car ils mettent en relief le caractère périlleux des premiers résultats de la décentralisation.

B. — UN CERTAIN ESSOUFFLEMENT DE LA VOLONTÉ POLITIQUE DE DÉCENTRALISATION

Succédant à l'enthousiasme manifesté en faveur de la décentralisation lors du lancement de la réforme, cette « révolution légale du septennat », il semble que l'on assiste aujourd'hui à un relatif désengagement de la part du Gouvernement, voire à des retours en arrière plus ou moins insidieux, que n'expliquent pas seulement les résultats de la majorité nationale aux élections cantonales et municipales.

Le Rapporteur socialiste des textes relatifs à la répartition des compétences à l'Assemblée nationale, M. Jean-Pierre Worms, n'a-t-il pas admis récemment que « si le ministre de l'Intérieur n'avait pas lancé la machine tout à fait au début, aujourd'hui, politiquement on serait dans l'incapacité de lancer la réforme. Ce qui est dommage, c'est que beaucoup de socialistes entrent dans la décentralisation à reculons. . . On ne peut pas renier le discours décentralisateur que l'on a tenu depuis des années mais on fait la décentralisation un peu à contre-cœur » (1)

1. La décentralisation ne s'inscrit pas dans une perspective de politique générale.

On peut certes se réjouir que le Gouvernement actuel, quelles que soient par ailleurs l'impréparation et la précipitation avec lesquelles le processus a été engagé, se soit prononcé en faveur d'une politique de décentralisation. Mais il est également permis de s'interroger sur la compatibilité de ce choix — qui a notamment pour

(1) Entretien accordé au journal *Libération* le 1^{er} juillet 1985.

corollaire la réduction du champ d'intervention de la puissance étatique — avec les autres axes de l'action gouvernementale.

a) *La nationalisation* des principaux secteurs de l'économie et de l'ensemble du crédit, par l'atteinte qu'elle porte à la liberté d'entreprendre et à l'esprit d'initiative et par la concentration du pouvoir économique entre les mains de l'Etat qu'elle organise risque de rendre illusoire les possibilités d'intervention reconnues aux régions, aux départements et aux communes en matière économique et financière.

b) La création d'un *statut unique de la fonction publique* d'Etat et des collectivités territoriales apparaît en contradiction avec des prérogatives accrues que l'on prétend accorder aux exécutifs des régions, des départements et des communes.

Les rigidités statutaires et budgétaires qu'implique cette réforme vont nécessairement confronter les autorités locales à des difficultés de recrutement, et porter une atteinte sérieuse à la marge d'autonomie qui devrait être la leur pour s'assurer des moyens en personnel nécessaires à l'exercice de leurs compétences.

c) *La mainmise sur l'information audiovisuelle*, à l'échelon régional notamment, l'intention affirmée de mettre en place un service public unifié de *l'éducation*, le développement d'une *politique culturelle* étroitement mise en tutelle par l'Etat, constituent les autres aspects les plus déterminants du renforcement du contrôle étatique qui caractérise la politique gouvernementale.

Le projet de transformation de la société qui soutend celle-ci forme un tout dans lequel la décentralisation n'apparaît guère plus que comme une façade institutionnelle, sans véritable chance d'épanouissement.

2. L'essoufflement du processus législatif.

Le Sénat a, dès l'origine, clairement marqué son choix pour la méthode consistant à aborder en même temps les trois volets du tryptique de la décentralisation : l'aspect institutionnel — c'est-à-dire le pouvoir — les compétences et les moyens, car cette approche est la seule qui permette une conception globale et cohérente.

C'est d'ailleurs celle qui avait été adoptée dans le projet de loi portant développement des responsabilités locales.

• **La loi du 2 mars 1982** retient la solution opposée : si l'on met à part les articles consacrés à l'interventionnisme économique et à l'élargissement des compétences des établissements publics régionaux, elle se borne à fixer les principes institutionnels de la dévolution des pouvoirs, renvoyant pour le reste à des textes complémentaires.

Son article premier en énumère ainsi huit, dont certains semblent aujourd'hui ajournés sinon renvoyés à un terme lointain.

De ces textes seul celui relatif à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat a vu le jour. Encore a-t-il fallu que son examen soit réparti en deux temps.

Après avoir déposé en juin 1982 un projet de loi organisant l'ensemble des transferts d'attribution, le Gouvernement invoquant les contraintes du calendrier parlementaire, a décidé d'amputer le texte initial des dispositions qui ne devaient s'appliquer qu'en 1984 et 1985 et qui concernaient les domaines des transports, de l'éducation, de l'action sociale et de la santé, de la culture et de l'environnement, alors que le Sénat saisi en premier de ce texte se tenait prêt à l'examiner dans son ensemble.

• **La première loi de répartition des compétences du 7 janvier 1983** ne porte en conséquence que sur les transferts dans les domaines de l'urbanisme, du logement et de la formation professionnelle. C'est à la demande instante du Sénat qu'a été en outre réintroduit dans le dispositif le volet relatif au transfert à l'Etat des charges supportées par les collectivités locales en matière de justice et de police.

C'est ainsi que les Rapporteurs des Commissions concernées par le projet de loi relatif à la répartition des compétences — MM. Paul Girod, rapporteur au fond, Jean-Pierre Fourcade, Jean Madelain, Paul Séramy et Jacques Valade, rapporteurs pour avis — ont été conduits à cosigner une proposition de loi reprenant — en les aménageant — les dispositions soustraites du projet initial, et à la déposer dès le 19 octobre 1982, à la veille de l'examen par le Sénat dudit projet, dans le souci de définir « une **politique cohérente**, réaliste et pragmatique de répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat » (1). Conformément au principe de la clarification des compétences auquel le Sénat est attaché, la proposition avait en particulier pour objectif d'instituer une répartition par « blocs de compétences », d'affecter dans toute la mesure du possible les compétences dans leur totalité à une seule collectivité pour mettre fin aux financements croisés et aux partages

(1) Rapport de M. Paul Girod, n. 269, Sénat.

de responsabilités, de renforcer l'interdiction de la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre.

Or si le Gouvernement a bien respecté son engagement de reprendre l'examen des dispositions reportées sur la base de la proposition de loi sénatoriale dès la session de printemps 1983 devant le Sénat, il n'a en revanche retenu quant au fond que peu de choses des améliorations souhaitées par les sénateurs.

Revenant pour l'essentiel à son texte d'origine par le biais d'amendements qu'il a fait adopter à l'Assemblée nationale, on serait tenté de dire que la discussion a alors porté sur **une contre-proposition de loi**. Ont en particulier été supprimés la plupart des préalables introduits par la Haute Assemblée (1) :

— Apurement du passif de l'Etat.

Ont été ainsi supprimés les articles relatifs au respect des conventions de mise à disposition, à la participation de l'Etat aux dépenses de transports scolaires à hauteur de 65 % **pour tous les départements**, à la prise en charge du logement des instituteurs par l'Etat au remboursement par l'Etat de l'arriéré des contingents d'aide sociale en quatre ans à compter de 1984 (2).

— Précision des règles de compensation.

L'Assemblée nationale a supprimé les articles 9, 10 et 11 de la proposition de loi adoptée par le Sénat, qui assuraient la prise en compte des dépenses induites et les dérapages *ex post* dans la compensation des transferts.

— Aménagement de la dotation globale d'équipement.

A en particulier été écartée la disposition adoptée par le Sénat en vue de permettre aux communes différant l'utilisation intégrale de leur D.G.E. de placer les fractions non utilisées en bons du Trésor.

La volonté affichée de coopérer avec le Sénat a donc rapidement trouvé ses limites ainsi que le relevait un député de l'opposition s'adressant au ministre de l'Intérieur lors de l'examen du texte en première lecture à l'Assemblée nationale : « Vous avez fait au Sénat une faveur toute d'apparence... Ce n'était qu'un artifice et le travail en Commission nous a permis de comprendre que vous aviez décidé de ne pas en jouer plus longuement la fiction. Vous allez substituer par voie d'amendements un texte à votre convenance à celui du Sénat. C'était bien la peine de changer de procédure » (3).

(1) Voir annexe II.

(2) Le texte définitif à la suite de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale prévoit le remboursement sur douze ans à compter du 1^{er} janvier 1985.

(3) M. Olivier Guichard, débats Assemblée nationale, 24 juin 1983.

On comprend aisément, dans ces conditions, l'échec de la commission mixte paritaire et le vote par la Haute Assemblée, en seconde lecture, d'une question préalable à l'examen de la contre-proposition de loi « compétences ».

Il en résulte que faute d'une clarification suffisante e. préalable des compétences, leur répartition entre les régions, les départements et les communes, dans la mesure où elle ne se fait pas par « bloc » porte en germe des situations conflictuelles.

Ainsi que le confia récemment (1) M. Jean-Pierre Worms, rapporteur du texte à l'Assemblée nationale : « à chaque fois qu'on décentralise, on partage ce contrôle avec nos adversaires politiques... Partager le pouvoir avec nos partenaires, c'est en même temps leur faire partager la responsabilité d'un certain nombre d'arbitrages financiers et sociaux difficiles dans la période actuelle ».

Serait-ce en définitive le propos poursuivi par le Gouvernement avec le processus retenu pour la répartition des compétences qui s'analyse essentiellement en un transfert des compétences jusque-là exercées par l'Etat, aux différents niveaux de collectivités territoriales ?

Pour l'avenir, le calendrier de la décentralisation est flou. Or, comme le relevait déjà M. Paul Girod dans son rapport sur le premier texte de répartition des compétences « tout délai est un délai qui permet à l'imagination inépuisable de nos administrations centrales de se déployer, de refaire le terrain perdu dans les arbitrages ministériels, de reprendre directement ce qu'un Ministre a eu la bonne volonté de concéder ».

● Actuellement, seul le projet de loi sur la **fonction publique territoriale** est prêt. Il devrait être examiné au cours de la session d'automne par l'Assemblée nationale.

● **Sont en cours d'élaboration :**

— l'avant-projet de loi sur le **statut de l'élu**, qui devrait faire l'objet d'une communication au Conseil des ministres à une date indéterminée, puis d'une concertation avec les associations d'élus ;

— l'avant-projet de loi sur la **formation professionnelle des agents de la fonction publique territoriale**, qui fait l'objet d'une concertation avec les élus et les organisations syndicales ;

— l'avant-projet de loi relatif à la **participation des citoyens à la vie locale**, qui devrait être examiné en partie au conseil des ministres au cours des prochains mois.

(1) Entretien accordé au journal *Libération* le 1^{er} juillet 1985

- En revanche, les autres textes prévus par l'article premier de la loi du 2 mars 1982 semblent connaître un sort beaucoup plus incertain.

- En ce qui concerne le **projet relatif à la coopération intercommunale**, si l'on met à part les dispositions insérées dans la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, il apparaît qu'aucun texte spécifique ne soit appelé à voir le jour.

- Plus préoccupant est le sort de la **réforme des finances locales**. La loi du 2 mars 1982, dans l'énumération des textes appelés à la compléter, visait « la répartition des ressources publiques résultant des nouvelles règles de la fiscalité locale et des transferts de crédits de l'Etat aux collectivités territoriales ».

Si la répartition des ressources est abordée dans les lois de répartition des compétences par le biais des dispositions relatives à l'obligation d'assortir chaque transfert de compétences d'un transfert de ressources correspondant de la part de l'Etat, aucune refonte globale des règles de répartition des ressources publiques entre l'Etat et les collectivités locales ne paraît actuellement envisagée.

En particulier le texte relatif aux nouvelles règles de la fiscalité locale ne devrait vraisemblablement pas intervenir avant 1986.

- En ce qui concerne l'**élection des conseillers régionaux au suffrage universel direct**, le Gouvernement retarde depuis plus d'un an la mise en œuvre des dispositions prévues et se dérobe systématiquement lorsqu'il lui est demandé de se prononcer sur ce point, se retranchant derrière la nécessité de fixer au préalable le mode de scrutin applicable.

Le 10 juin dernier, le ministre de l'Intérieur (1) interrogé à ce sujet répondait : « Cette question n'est pas urgente du tout, ni d'ailleurs celle de la détermination du mode de scrutin. Il y a trop d'élections en France, une chaque année, les gens en ont assez... ».

Dans ces conditions, la décentralisation au niveau régional ne peut recevoir toute sa portée, car la région demeure un établissement public, avec des attributions accrues, ce qui ne va pas sans poser un problème de légitimité.

A ce sujet l'un des présidents de conseil régional entendu par la mission a déclaré : « Je n'ai pas voté la loi. Je ne réclame rien. Mais je dis la loi est la loi. A partir du moment où elle est dans ce pays, je l'applique. Je voudrais bien que le Gouvernement nous dise ce qu'il va faire. A-t-il l'intention d'ériger la région en collec-

(1) *Le Monde*, 10 juin 1985

tivité territoriale, c'est-à-dire de procéder à des élections au suffrage universel ; si oui, quand ? Et s'il n'a pas l'intention de le faire, alors qu'il le dise et que l'on s'organise en établissement public, qu'il revoie la loi dans toute la mesure où elle a besoin d'être revue. Mais on ne peut pas rester pendant des années et des années dans une situation transitoire. C'est se moquer des élus que nous sommes et c'est se moquer également de la représentation nationale qui a voté cette loi. Donc je ne réclame rien, je pose une question ».

Cette interrogation également formulée à l'Assemblée nationale et au Sénat par voie de questions écrite ou orale posées à plusieurs reprises n'a pas encore reçu de réponse précise (1).

Ce ralentissement du processus législatif trouve en partie sa source dans les réticences et parfois même les résistances des administrations centrales associées à l'élaboration des textes, qui sont peu désireuses de se prêter à l'amputation de leurs prérogatives et leurs moyens financiers et en personnel.

3. Le retour à des formes insidieuses de tutelle et la dégradation subséquente des rapports entre les représentants de l'Etat et les élus locaux.

La loi du 2 mars 1982 a posé le principe de la suppression des contrôles administratifs *a priori* et par voie de conséquence du contrôle d'opportunité.

L'application des conventions de mise à disposition, mais également le rétablissement — sur la base, le plus souvent, de circulaires, d'instructions, ou de simples lettres aux commissaires de la République — de formes indirectes de tutelle contribuent à la dégradation des relations entre exécutifs locaux et représentants de l'Etat et plus gravement remettent en cause le déroulement de la décentralisation.

a) Le respect des conventions de mise à disposition.

• La mise à disposition des personnels de préfecture.

Aux termes des articles 26 (pour les départements) et 73 (pour les régions) de la loi du 2 mars 1982, les personnels en cause sont placés sous l'autorité du président du conseil général (ou régional).

(1) Cf. réponse ministérielle Assemblée nationale, 21 mars 1985, M. L.-J. Masson ; question au Gouvernement, M. Jean Puech, JO Sénat, 16 juin 1985.

Dans le cadre du transfert des exécutifs, une partie non négligeable des personnels de préfecture a donc été mise à disposition des présidents de conseil général et de conseil régional sur la base des conventions de transfert des services des préfectures.

Ces conventions ont été approuvées dans tous les départements, sauf la Meuse et deux départements d'outre-mer.

Les effectifs ont en moyenne été répartis sur la base de 2/3 pour l'Etat et de 1/3 pour le département.

Mais l'application de ces conventions s'est révélée problématique, principalement pour deux raisons :

— L'Etat a conservé ses structures de commandement. Il a donc fallu que les exécutifs départementaux reconstituent pour eux-mêmes des réseaux de commandement et qu'ils les fassent fonctionner. D'après certaines estimations, **3.000 agents nouveaux** auraient ainsi été recrutés.

Le même phénomène se retrouve au niveau des exécutifs régionaux. Les dépenses de fonctionnement des régions ont par contre-coup subi une hausse très sensible.

— En outre les conventions ne sont pas toujours respectées. Les postes mis à disposition tardent à être pourvus ; en cas de vacances de postes occupés par du personnel d'Etat, le remplacement n'est pas effectué en temps utile, ce qui entraîne d'importantes perturbations dans le fonctionnement des services

Au nom de la rigidité des règles de recrutement des personnels d'Etat, les collectivités locales risquent de se voir invitées par l'Etat de manière plus ou moins expresse à recruter directement, dans des conditions juridiquement plus souples, des agents susceptibles de combler les postes vacants.

Or, dans ce cadre, la création d'emplois spécifiques pour le recrutement de cadres de niveau compatible avec l'importance des fonctions nouvelles à exercer, a été l'objet d'un contrôle tatillon de la part des commissaires de la République. Certains d'entre eux semblent avoir déferé de manière quasi systématique les recrutements effectués sur cette base au tribunal administratif.

D'après les témoignages recueillis, cette difficulté semble s'être retrouvée à plusieurs reprises tant au niveau des exécutifs régionaux que des exécutifs départementaux.

L'une des personnalités entendues a constaté que cela s'analyse en une volonté systématique d'empêcher les collectivités locales de se doter du personnel nécessaire à l'accomplissement des missions nouvelles issues de la décentralisation et que ce problème n'existait

pas avant le 2 mars 1982, car les mêmes collectivités pouvaient alors créer des emplois de même nature sans rencontrer aucune entrave.

• **La mise à disposition des services extérieurs de l'Etat.**

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

Les textes d'application de la loi (décret du 13 avril 1982, décret du 10 mai 1982 relatifs aux pouvoirs des commissaires de la République, circulaires du Premier ministre du 2 juin 1982 et du 26 avril 1983) définissent de manière stricte les pouvoirs des présidents de conseil général et régional sur les personnels des services extérieurs de l'Etat mis à leur disposition.

Rappelons en effet que conformément aux articles 34 et 79 de la loi du 2 mars 1982 et en vertu des décrets du 10 mai 1982, le représentant de l'Etat dans la région assume une mission de direction et non plus de coordination des services extérieurs de l'Etat. Les liens hiérarchiques entre les Ministres et les chefs des services extérieurs de l'Etat passent par le canal unique du commissaire de la République. La circulaire du Premier ministre, en date du 26 avril 1983 (J.C. du 28 avril 1983), confirme et renforce la prééminence du représentant de l'Etat sur les services extérieurs.

Au nom de l'unité d'action de l'Etat, de la rigueur budgétaire et de la modération des dépenses publiques, cette circulaire interdit aux chefs des services extérieurs de l'Etat d'entretenir des relations directes, pouvant se conclure par des négociations budgétaires, avec les élus départementaux ou régionaux.

Le pouvoir hiérarchique du commissaire de la République sur les services extérieurs explique sans doute qu'il soit tenu informé des missions exécutées par les personnels mis à disposition, pour le compte du département ou de la région.

Mais cela ne va pas sans heurt et peut être interprété comme un rétablissement détourné de la tutelle par les exécutifs départementaux et régionaux. La circulaire du 26 avril 1983 n'a pas manqué de soulever la plus vive inquiétude des élus à ce sujet.

Les conventions de mise à disposition des services extérieurs de l'Etat sont actuellement signées dans les proportions suivantes :

— Avec les directions départementales d'Agriculture : 42 % des départements ;

— Avec les directions départementales d'Équipement : 40 % des départements ;

— Avec les services de la Jeunesse et des Sports : 38 % des départements ;

— Avec les directions départementales d'Action sociale : 37 % des départements ;

— Avec les services d'archives : 27 % des départements ;

— Avec les services du Commerce et des Prix : 25 % des départements ;

— Avec les services de l'inspection académique : 25 % des départements.

Ces pourcentages qui sont au demeurant modestes illustrent les obstacles qui ont pu s'interposer dans la réalisation d'un accord entre le représentant de l'État et les exécutifs locaux.

Il est clair en effet que le système de la mise à disposition des services extérieurs ou de parties de ces services n'est pas en lui-même satisfaisant, compte tenu de ces divers impératifs et dans la mesure où cette mise à disposition ne se fait qu' « en tant que de besoin ».

De surcroît, de par ses responsabilités hiérarchiques sur le personnel mis à disposition, le commissaire de la République s'estime en droit de contrôler l'activité de celui-ci y compris lorsqu'il travaille pour le compte du département ou de la région.

D'où semble-t-il dans certains cas la tentation d'exercer ce contrôle de manière étroite en demandant le cas échéant copie du courrier échangé avec les exécutifs locaux.

Même si le système de la mise à disposition ne doit s'appliquer qu'au cours de « la période transitoire », du moins pour les compétences transférées à titre transitoire, force est de constater qu'il ne permet pas aux exécutifs départementaux et régionaux d'assumer leurs responsabilités de manière réellement décentralisée.

Parallèlement la plupart des administrations centrales s'efforcent de ne pas perdre toute prise sur leurs services extérieurs face à la réaffirmation du rôle d'autorité que doivent exercer sur ceux-ci les commissaires de la République.

Elles tentent donc de rétablir un contrôle direct sur leurs personnels et de traiter directement les affaires de leur ressort, ce qui se traduit par un étoffement sensible des effectifs et la nomination de délégués régionaux notamment.

L'alourdissement prévisible des procédures susceptible d'en résulter amène à s'interroger sur la réalité de la réforme.

b) *Le retour à des formes insidieuses de tutelle.*

Indépendamment du contrôle indirect que le fonctionnement des conventions de mise à disposition permet aux commissaires de la République d'exercer dans les conditions qui viennent d'être rappelées, d'autres procédures tendent à un résultat analogue, en matière financière notamment.

— Ainsi, sur la base du décret n° 83-16 du 13 janvier 1983 portant établissement de la liste des pièces justificatives des paiements des communes, des départements, des régions et des établissements publics locaux, les comptables sont tenus d'exiger, avant de procéder au paiement d'une dépense, des pièces justificatives dont la liste est impressionnante.

Ainsi que l'a relevé une personnalité entendue par la mission d'information, il en résulte un surcroît de travail pour les payeurs communaux, départementaux et régionaux et par voie de conséquence des retards considérables dans les paiements.

• Autre exemple caractéristique, l'instruction adressée aux commissaires de la République concernant la gestion du fonds départemental de la taxe professionnelle et aux termes de laquelle les commissaires de la République seront désormais responsables de l'ordonnement des ressources du fonds, après répartition par le conseil général.

Cette mesure apparaît difficilement compatible avec le fait que le président du conseil général est désormais l'ordonnateur du département, puisqu'il y aura pour une même comptabilité deux ordonnateurs pour un budget exécuté cependant par le même payeur départemental.

• Il apparaît en outre qu'un certain nombre des instructions et circulaires interprétatives adressées aux commissaires de la République pour l'application des lois de décentralisation ne sont pas transmises aux exécutifs locaux, pourtant directement concernés. Le ministre de l'Intérieur, interrogé sur ce point, s'en est ainsi justifié (1) :

« Il n'est pas possible toutefois d'envisager la publication de la totalité des circulaires adressées aux commissaires de la République, notamment lorsqu'elles portent sur des points très précis ou de caractère technique ».

Il est permis de s'étonner que le critère de technicité soit invoqué pour légitimer une pratique qui se concilie difficilement avec

(1) Réponse ministérielle à M. Kéber Malécot. J.O. débats Sénat, 12 mai 1985, p. 708.

l'esprit de la décentralisation, alors que les compétences transférées aux collectivités locales comportent à l'évidence des aspects de caractère technique.

• D'une manière plus générale, on assiste à une *résurgence du contrôle a priori*.

Certains représentants de l'Etat ont écrit aux présidents de conseil général ou régional qu'ils étaient prêts à donner un avis sur tout projet de délibération du conseil général ou du conseil régional.

Sous prétexte d'organiser un contrôle préventif destiné à limiter les risques de contentieux, les représentants de l'Etat réintroduisent, sous une forme insidieuse, un contrôle qui débouche sur une appréciation de l'opportunité de la délibération. Un tel glissement du contrôle *a posteriori* vers un contrôle *a priori* ne peut être accepté.

c) *Les rapports entre les représentants de l'Etat et les exécutifs locaux*

On ne saurait s'étonner que les pratiques qui viennent d'être invoquées portent atteinte au climat dans lequel se mettent en place les structures décentralisées.

Lors de leur audition par la mission d'information, diverses personnalités ont mentionné l'existence de difficultés dans les relations qu'entretiennent quotidiennement les exécutifs locaux (président de conseil régional et général, maire) et les représentants de l'Etat dans le département ou la région. Au demeurant, la situation semble variable, voire « contrastée » selon les villes, les départements ou les régions. De plus, il convient d'insister sur le fait que **les hommes ne sont pas en cause**. Mais quelle que soit leur volonté de coexister en parlante intelligence, force est de constater que la poursuite d'objectifs différents ne peut se traduire que par l'affrontement de logiques antagonistes ou contradictoires.

Une circulation de l'information entre les deux pôles du pouvoir local aurait pu contribuer à estomper, gommer ou effacer les malentendus. Mais, d'après certaines personnalités entendues, cette transparence tend à s'obscurcir. Diverses métaphores, utilisées devant la mission d'information, illustrent ce phénomène. Pour certains, la dualité des acteurs s'apparenterait à l'image de maçons qui construirait, de chaque côté d'une route, « des maisons dont les fenêtres ne coïncideraient pas ». Pour d'autres, « les collectivités territoriales et les services extérieurs de l'Etat ressembleraient à des navires qui voguent bord à bord. Pour le moment, la navigation parallèle permet aux hublots de coïncider. Les marins peuvent se voir, s'observer

ver et donc se comprendre. Mais qu'advient-il le jour où le cap ne sera plus commun et où les routes divergeront ? »

D'autant plus que, d'ores et déjà, certaines tendances, latentes ou manifestes, et des dépendances financières peuvent constituer des sources de conflits entre les élus et les représentants de l'Etat.

d) Le lancinant problème des prestations.

Dès l'origine de l'institution, le département fut tenu de loger gratuitement le préfet et les sous-préfets (art. 3 de l'arrêté du 7 ventôse an VII et décret du 9 avril 1811), puis de leur assurer des moyens de transport et des fournitures de service.

L'acte, dit loi, du 2 novembre 1940 a conféré à ces prestations aux services préfectoraux le caractère de dépenses obligatoires.

La réforme de 1982 n'a pas abrogé le texte de 1940. Aux termes des articles 30 et 77 de la loi du 2 mars, dont la rédaction a été modifiée par la loi du 7 janvier 1983, le caractère obligatoire est étendu à la région et aux prestations de toute nature fournies par le département et la région aux services de l'Etat.

Mais si la loi du 2 mars 1982 prévoyait que le montant des prestations devait être au moins égal à la moyenne des crédits engagés sur les budgets des trois dernières années, la loi du 7 janvier 1985 a indexé cette participation sur le taux de progression de la D.G.F. des départements.

En outre, une circulaire, actuellement en cours d'élaboration, devrait instituer une indexation en francs constants.

Le mode de calcul se traduit par une augmentation de la prestation « pour le train de vie des commissaires de la République » qui peut atteindre un doublement, dans certains cas.

Il peut sembler anormal que les crédits des préfetures augmentent davantage que le coût de la vie ou que la progression du budget du département.

4. Le décalage entre les intentions affichées et les choix retenus.

La politique suivie dans le domaine du Plan constitue la meilleure illustration.

a) *La planification généralisée de l'économie*, même si une certaine compétence est reconnue en la matière aux régions, permettra-t-elle à celles-ci de prendre les décisions qui semblaient normalement devoir leur revenir dans le cadre de la procédure des contrats de plan ?

Ainsi, comme l'expose, dans son rapport au nom de la délégation de la planification, notre collègue Jacques Mossion : « On aboutit au paradoxe suivant : alors que 18 régions métropolitaines sur 22 ont placé l'agro-alimentaire au premier rang de leurs préoccupations, le Plan ne retient pas l'agro-alimentaire comme programme prioritaire d'exécution. »

Aussi, un des présidents de conseil régional entendus par la mission a-t-il pu s'étonner qu'après l'approbation par son conseil régional des propositions pour le contrat de plan sélectionnant des priorités et précisant les financements nécessaires pour cinq ans, il soit prévu de le tenir totalement écarté de la phase suivante de préparation du Plan, par une circulaire du secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé du Plan en date du 26 mai 1983, qui confie au représentant de l'Etat dans la région, et non à l'exécutif régional, la responsabilité de transmettre à la D.A.T.A.R. le document présentant les propositions de la région et de les commenter, les arbitrages devant ensuite être rendus sans qu'aucun contact direct n'ait été pris avec les exécutifs régionaux.

Un président de conseil régional a en outre observé : « Il y a une chose que l'on sait, c'est qu'il n'y a aucun cadrage financier. Ainsi on aura mis en branle le conseil régional, le comité économique et social, les conseillers généraux de la région, les villes chefs-lieux de département qui se prononcent toutes sur cet avant-projet de plan que nous allons voter dans quelques jours, et personne n'est capable de nous dire à quelle hauteur, même approximative, se situeront les concours de l'Etat. »

b) *La planification de l'espace* organisée en particulier par le volet *urbanisme* de la loi du 7 janvier 1983, qui instaure un régime d'inconstructibilité ou de constructibilité limitée des sols en l'absence de document d'urbanisme et comporte des incitations ouvertes ou sous-jacentes au regroupement communal, va à l'encontre des responsabilités nouvelles que la décentralisation est censée donner aux élus locaux dans ce domaine.

Comme le notait déjà M. Paul Girod dans son rapport sur le projet de loi relatif à la répartition des compétences, « tout se passe comme si l'administration poursuivait son objectif de planification généralisée de l'espace en adaptant ses moyens à la nouvelle répartition des pouvoirs. Les incitations ne suffisent plus et l'administration a perdu, au moins en théorie, d'importants moyens de contrainte sur les élus locaux. A travers l'interdiction de construire, c'est ainsi une arme absolue que le Gouvernement propose de mettre en place, d'autant que parallèlement il propose une liaison entre la décentralisation de la délivrance du permis de construire et l'élaboration d'un plan d'occupation des sols » (1).

(1) Rapport n. 16 (1982-1983) p. 103 et 104.

DEUXIÈME PARTIE

LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCENTRALISATION SE RÉVÈLE COUTEUSE ET SOURCE DE BLOCAGES

A. — LE TRANSFERT DE COMPÉTENCES ENTRAÎNE UN ACCROISSEMENT DES CHARGES.

1. D'importantes dépenses induites.

La loi « droits et libertés » du 2 mars 1982 a été mise en œuvre au long de l'année 1982. C'est ainsi que le pouvoir exécutif a été transféré dans les départements le 24 mars et dans les régions le 15 avril 1982. C'est ainsi que, sur la base de la loi portant statut particulier de la région de Corse, l'assemblée de Corse a été élue au suffrage universel le 8 août de la même année. C'est ainsi, enfin, que l'intervention des collectivités locales en matière économique a fait l'objet de divers textes d'application, et que la formation professionnelle a été transférée aux régions en juin 1983. Or, ces premières mesures s'avèrent déjà génératrices de dépenses induites.

Cette expansion des dépenses induites a été largement soulignée lors des travaux de la mission d'information. A cet égard, les présidents de conseil régional de l'opposition ont indiqué que « partout où les transferts sont entrés en vigueur, cela se traduit par des dépenses supplémentaires pour la région et que cela laisse mal augurer de l'avenir et des décisions de transferts futurs ». Parallèlement, les maires des grandes villes ont évoqué le danger de voir certaines charges accompagner ces transferts de compétences qu'on ne prendra pas en compte sous prétexte qu'elles sont relativement négligeables.

a) *Le transfert du pouvoir exécutif : surcoût non maîtrisable :*

● **Les frais de personnel.**

L'analyse de budgets régionaux et départementaux pour l'année 1983 est révélatrice : l'obligation où se sont trouvés les nouveaux responsables des exécutifs locaux de constituer d'emblée autour

d'eux les réseaux de commandement nécessaires à l'exercice de leurs nouvelles compétences les a conduits, faute d'un transfert de moyens suffisants de la part de l'Etat, à traduire dans leurs budgets les dépenses liées à ces nouveaux recrutements.

C'est ainsi que quelque trois mille agents nouveaux ont été recrutés pour assurer le transfert des exécutifs.

Il convient de faire observer que la charge financière ainsi créée est une dépense nette et non transférable.

Le non-remplacement par l'Etat de certains fonctionnaires mis à disposition des départements par les conventions signées entre les commissaires de la République et les présidents de conseil général conduit, dans de nombreux cas, à des recrutements de personnels supplémentaires. Les présidents de conseil général ont insisté, lors de leur audition par la mission, sur la nécessité pour l'Etat de respecter ses engagements.

De surcroît, on assiste dans plusieurs départements à une généralisation, à l'ensemble des personnels au service du département, de l'attribution de primes jusqu'alors versées par le conseil général aux seuls personnels de l'Etat des services de la préfecture. Les personnes au service des départements comprennent en effet difficilement que les conseils généraux continuent d'accorder des primes aux personnels de l'Etat sans qu'eux-mêmes bénéficient de telles primes. Le développement de ce type de revendications constitue de toute évidence un dérapage par rapport aux conventions initiales. Il importerait que dorénavant l'Etat prenne en charge l'intégralité de la rémunération des personnels à son service.

• Les frais afférents aux locaux.

Mais le poste principal des charges supplémentaires qui incombent aux collectivités territoriales réside dans les dépenses immobilières.

A cet égard, il convient de distinguer la situation des régions de celle des départements.

En effet, au début de l'année 1982 la plupart des établissements publics régionaux « n'étaient pas dans leurs meubles », mais dans ceux du département, chef-lieu de la région. Les exécutifs régionaux se trouvent donc confrontés à la nécessité de se doter d'installations qui leur soient propres afin d'accueillir leurs services et les personnels recrutés pour le bon fonctionnement de ceux-ci.

L'importance de ces dépenses a conduit l'Etat à apporter une aide de 25 millions de francs à la région de Corse, pour lui permettre d'acheter les locaux dans lesquels siègera l'Assemblée de Corse. Sans contester le bien-fondé de cette aide justifiée par les difficultés que connaît la Corse, l'objectivité commande de souligner que les

autres régions n'ont pu compter que sur leurs propres ressources fiscales.

En ce qui concerne les départements, les locaux dont disposent les conseils généraux sont en général insuffisants pour accueillir les services nécessaires à la mise en œuvre des compétences qui leur sont dévolues. En outre, la cohabitation, dans les mêmes locaux, des services de l'Etat et des services du département ne permet pas toujours d'identifier le rôle de chacun des services et la nature de ses attributions et cette imbrication accroît la perplexité de l'usager devant l'imbrication des services.

Dans ce contexte, la division, en deux parties égales, des bâtiments de la préfecture apparaît, dans l'ensemble, comme une solution transitoire.

Les départements sont donc à la recherche de locaux. Fréquemment, les conseils généraux envisagent d'installer les services du département dans un nouvel immeuble, à construire ou à aménager. Dans cette hypothèse, l'administration préfectorale conserve l'ensemble des locaux de l'actuelle préfecture. Pourtant, le département demeure contraint, aux termes de l'article 30 de la loi du 2 mars 1982 dans sa rédaction issue de la loi du 7 janvier 1983, de participer, dans une certaine mesure, à l'entretien des bâtiments de la préfecture. Aussi, certains d'entre eux ne sont-ils pas encore parvenus à un accord prévoyant l'abandon des locaux de la préfecture aux seuls services de l'Etat en échange de la suppression de leur participation à l'entretien de ces locaux.

● Les tentatives d'évaluation.

En novembre 1982, notre collègue Pierre Salvi, rapporteur pour avis, au nom de la commission des Lois du Sénat, du budget de l'Intérieur, a procédé à une enquête sur un échantillon de vingt départements. Les résultats qu'il a qualifiés lui-même de « parcelaires » et qui englobent les recrutements de personnels et les dépenses relatives aux locaux sont les suivants :

COUT DE LA DECENTRALISATION (en francs)

Départements	Nombre d'habitants	Cout				
		Créations d'emplois		Locaux	Comparaison en pourcentage par rapport au Budget départemental du :	
		Effectuées	Prévues		Budget total	Budget de fonctionne- ment
Ardennes	308.170	3.500.000	3.100.000	8.100.000	1,50	2,70
Aube	287.826	1.500.000	-	6.500.000	1,25	1,66
Aveyron	277.000	1.000.000	2.000.000	1.900.000	0,9	1,3
Calvados	560.967	5.000.000	-	20.000.000	-	-
Cher	316.350	1.120.000	-	1.300.000	0,55	0,72
Loire	739.000	1.335.000	230.000	3.500.000	0,52	0,72
Haute-Loire	206.361	934.547	-	6.904.000	1,93	2,73
Lot-et-Garonne	298.700	1.500.000	-	1.600.000	0,52	0,67
Maine-et-Loire	629.849	62.500	151.200	9.460.000	0,7	1,45
Manche	464.695	14.000	-	145.000	0,0016	0,0026
Moselle	1.600.000	2.900.000	-	20.500.000	1,7	-
Bas-Rhin	912.000	150.000	-	500.000	0,05	0,07
Haut-Rhin	700.000	-	-	2.000.000	-	-
Rhône	1.500.000	1.867.000	-	500.000	0,09	0,12
Seine-Maritime	1.200.000	6.500.000	-	13.500.000	1,00	-
Yvelines	1.200.000	1.500.000	1.000.000	1.640.000	0,24	0,34
Somme	54.000	240.000	1.200.000	1.440.000	0,45	0,6
Vosges	597.957	187.250	-	-	0,51	0,25
Yonne	520.000	-	-	-	-	-
Essonne	988.400	5.078.000	1.512.000	165.000	0,50	0,37

Dans un certain nombre de départements, il semble que les frais de décentralisation proprement dits représentent, dans les budgets pour 1983, quelque 4 % des ressources fiscales.

— La mise en œuvre par les régions des possibilités que leur offre la loi du 2 mars 1982 en matière de dépenses de fonctionnement entraîne, de la même façon, pour 1983 une augmentation de la part de ces dépenses dans les budgets régionaux. Cette part passe de 10 % en 1982 à 15 % en 1983 dans des budgets qui augmentent d'environ 25 % d'une année sur l'autre.

Les dépenses de fonctionnement des régions ont donc progressé d'une année sur l'autre de quelque 87,5 %.

Ce dérapage a été souligné au cours des travaux de la mission d'information par les hauts fonctionnaires en fonction auprès des collectivités locales.

Selon eux, en effet, « au niveau de la mise en place des institutions régionales, cela s'est traduit en général — et cela est valable pour toutes les régions, même celles qui s'étaient dotées déjà de personnels — par un accroissement considérable des effectifs, ce qui veut dire surtout **un accroissement considérable des dépenses** ».

Cet accroissement des dépenses de fonctionnement ne semble pas compatible avec la vocation assignée à la région qui ne doit pas constituer un échelon administratif supplémentaire, mais une instance de réflexion, de programmation et de planification.

— La mise en place à **Paris, Marseille et Lyon** de conseils d'arrondissement a entraîné également une augmentation importante des dépenses de fonctionnement.

Tel est l'avis exprimé par les maires d'arrondissement de Paris entendus par la mission. « Contrairement aux affirmations du Gouvernement, la mise en place de la « loi P.L.M. » se traduit par des dépenses supplémentaires à la charge des contribuables. En effet, pour traiter la masse de documents générés par le nouveau statut, un service central a dû être mis en place au niveau de la mairie de Paris. Les services des mairies d'arrondissement ont également dû être renforcés pour leur permettre de faire face, notamment, à l'augmentation du courrier reçu des administrés. Bien entendu, le recrutement de personnel supplémentaire est allé de pair avec la recherche et l'aménagement de nouveaux locaux notamment au niveau local. Il est prévisible que de nouveaux moyens supplémentaires devront être mis en place lorsque la gestion de certains équipements sera transférée aux arrondissements. »

Tel est aussi l'avis des maires d'arrondissement de Lyon. « Bien que la mutation ne soit pas achevée, certaines conséquences sont déjà évidentes. La conséquence la plus immédiatement perceptible est le coût de la réforme. Non seulement elle a nécessité beaucoup de temps, de travail et de déplacements de la part de ceux qui sont chargés de l'appliquer mais encore elle a entraîné d'ores et déjà de nombreux frais de locaux, mobilier, fournitures, indemnités d'élus ; certaines de ces dépenses se renouvelleront périodiquement et viendront encore alourdir la pression fiscale sur les habitants de la ville. »

M. Françoise Collomb, sénateur-maire de Lyon, a d'ailleurs pu préciser l'importance de ces dépenses nouvelles (1).

« La loi a demandé un investissement de la part du personnel de la mairie centrale. Elle coûte cher également au contribuable, alors que la gestion transférée ne représente que 5 à 6 % du budget de la ville. Ainsi, à Lyon, sa mise en place a imposé des dépenses en aménagement de locaux et en mobilier (2.700.000 F), en fournitures diverses (première enveloppe de 200.000 F), et des indemnités pour les nouveaux élus pour un montant de 800.000 F. Ce coût très élevé ne se justifierait que si les habitants de la ville (qui sont aussi ses contribuables) en retiraient un avantage véritable. »



Bien qu'il soit difficile, à l'heure actuelle, d'établir un bilan de façon certaine, une extrapolation effectuée à partir des documents observés a permis d'estimer à 450 millions de francs en fonctionnement, et pour la première année, à un peu plus de 200 millions de francs en investissements, la charge nouvelle née du transfert des exécutifs.

Sans doute cette somme peut-elle paraître minime au regard des volumes financiers que représentent les budgets régionaux et départementaux, soit 78 milliards de francs pour les régions et 73.912 milliards de francs pour les départements (chiffres de 1981 et exception faite de Paris), mais il y a là, de façon incontestable, un phénomène de dérapage. En outre, il faut savoir que cette charge est entièrement supportée par la fiscalité locale.

Pour sa part, M. Paul Girod, rapporteur au fond du projet de loi et de la proposition de loi sur les transferts de compétences, a considéré que, compte tenu de l'incidence des primes que les départements ont été contraints de verser à leurs personnels, les dépenses de fonctionnement induites par la mise en œuvre de la loi du 2 mars 1982 s'élèvent à 800 millions de francs.

b) *La formation professionnelle : un exemple significatif.*

Jusqu'à présent la mise en œuvre des transferts de compétences a été relativement modeste.

En réalité, si l'on met à part les responsabilités en matière d'aménagement et d'urbanisme, transférées principalement aux com-

(1) Colloque « un an de décentralisation vécue » organisé par le Centre d'études politiques et parlementaires le 30 juin 1983.

munes, la plus large part des transferts actuellement réalisés concerne **la formation professionnelle continue et l'apprentissage** dont la responsabilité incombe à la région depuis le début du mois de juin 1983.

Ce transfert constitue un bon test des difficultés que peut susciter l'exercice par les collectivités locales de nouvelles compétences.

Si l'Etat conserve encore certaines prérogatives en la matière, les régions ont désormais la responsabilité de la création des centres de formation d'apprentis. Elles arrêtent le programme régional d'apprentissage et de formation professionnelle continue, dans le respect des normes du Plan national.

Le financement de ces actions est assuré par un fonds régional, géré par le conseil régional, et qui est alimenté chaque année par :

— les crédits transférés par l'Etat, notamment au titre de la rémunération des stagiaires :

— les crédits versés par les entreprises au Trésor public au titre du « 1 % formation » :

— les crédits propres des régions.

Ce mécanisme avait reçu assez largement l'adhésion du Sénat lors de l'examen du projet qui allait devenir la loi du 7 janvier 1983.

La formation professionnelle lancée à une grande échelle au début des années 70 a été, dès l'origine, assez amplement déconcentrée.

Aux organes nationaux comme le Conseil national de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi ou le Conseil de gestion du fonds de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, s'ajoutèrent une série de structures semblables à l'échelon des régions (Comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi) et à l'échelon des départements (Comité départemental de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi).

Tout semblait indiquer qu'en matière de formation professionnelle continue, la transition serait relativement aisée : sans minimiser les difficultés toujours inhérentes à la mise en œuvre d'une réforme, le législateur pensait qu'il serait plus facile de passer d'une organisation déconcentrée à une organisation décentralisée. L'épreuve des faits a malheureusement déçu son attente. Au terme des consultations auxquelles votre mission a procédé, deux séries de problèmes se sont posés, qui, on le verra, sont entièrement le fait du Gouvernement.

• **Les conditions du transfert de la formation professionnelle ont été particulièrement difficiles.**

La période qui s'est écoulée entre la publication de la loi du 7 janvier 1983 fixant les principes du transfert et le 1^{er} juin, date

à laquelle il est devenu effectif, a été caractérisée par le flou et l'incohérence.

Il a fallu attendre la fin avril et le mois de mai pour que paraissent les décrets et circulaires précisant la date du transfert, les critères de répartition des crédits d'Etat, les conditions générales de la mise en œuvre et la nomenclature budgétaire et comptable (décret n° 83-447 du 1^{er} juin 1983, circulaire interministérielle du 22 avril 1983).

A certains égards, le délai peut paraître court lorsque l'on connaît la durée moyenne de publication des textes d'application de la plupart des lois. Mais, dans le cas précis, il faut tenir compte du fait que le transfert était prévu pour le 1^{er} juin 1983. On ne peut manquer d'être surpris et de s'inquiéter, comme de nombreux interlocuteurs de la mission, du temps très court imparti aux régions pour mettre en œuvre effectivement les structures décentralisées de la formation professionnelle continue.

Le Gouvernement est d'autant plus critiquable que le texte de la section IV du titre III de la loi du 7 janvier 1983 n'a été que très peu modifié lors de son examen par les assemblées parlementaires. Il eût été de meilleure administration de préparer, en même temps que le projet de loi, les textes d'application pour être en mesure de les publier immédiatement après promulgation. Mais, pour importante qu'elle soit, cette remarque appelle moins de réserves que les errements beaucoup plus graves qui touchent aux transferts de crédits et des moyens en personnels.

• **Le transfert des moyens financiers et des personnels est mal engagé.**

L'organisation financière de ce transfert fait l'objet de l'article 85 de la loi du 7 janvier 1983.

Une grande partie de la séance du 24 février 1983 du comité des finances locales avait été consacrée au transfert de la **formation professionnelle aux régions**. Premier du genre, il se heurtait à de nombreuses difficultés, après avoir nécessité plusieurs réunions entre le ministre concerné et les présidents de conseils régionaux. Le comité des finances locales s'est intéressé à l'aspect financier du transfert. Un projet de décret lui a été soumis concernant la répartition des enveloppes de crédits.

Le décret n° 83-447 du 1^{er} juin 1983 a apporté des précisions sur la prise en compte des critères de répartition de ces crédits. Mais le débat avait largement dépassé ce simple mécanisme pour porter sur l'ensemble du transfert. C'est pourquoi, si le projet avait reçu un avis favorable, quatre réserves étaient émises : tout d'abord rappeler les principes régissant le partage des compétences entre

l'Etat et les collectivités locales ; indiquer le pourcentage de répartition des crédits ; surtout, prévoir un avenant à la convention de partage des services du secrétariat général pour les affaires régionales. Enfin, le décret devait préciser que le dispositif n'aurait qu'un caractère provisoire, d'une durée de deux ans.

Dans le même ordre d'idées, la gestion de ce secteur important était jusqu'à présent assurée, au niveau départemental, par les services extérieurs des différents ministères techniques concernés et, au niveau régional, par la délégation régionale à la formation professionnelle. On aurait pu supposer que, pour le moins, la délégation régionale pour la formation professionnelle serait transférée au président du conseil régional et que les services de l'Etat dans les départements seraient mis à sa disposition en tant que de besoin. Il n'en est rien : les présidents de conseils régionaux seront contraints de recruter un conseiller technique chargé de ces questions et des agents d'exécution s'ils veulent réellement assumer leurs nouvelles responsabilités.

En outre, il semble que les ressources transférées par l'Etat soient insuffisantes pour couvrir les dépenses inéluctables que constitue l'application des conventions en cours. Aussi a-t-il été nécessaire, dans certains cas, de prévoir une avance exceptionnelle du budget général de la région, au fonds régional de la formation.

• Ce sont évidemment les présidents de conseil régional qui, lors des travaux de la mission d'information, ont souligné avec le plus de vigueur le caractère discutable du transfert de la formation professionnelle.

Les responsables régionaux craignent que les transferts se fassent à leur détriment et qu'ils ne soient contraints, soit de réduire les actions de formation, soit de recruter sur leurs fonds propres de nouveaux agents, ce qui, dans les deux cas, est tout à fait difficile à admettre.

Ils ont souligné le caractère imparfait de l'évaluation des dépenses qui ne respecte pas, dans certains domaines, des conventions que l'Etat avait passées avec des centres de formation d'apprentis, par exemple.

Ils ont insisté sur l'insuffisance des ressources transférées par l'Etat « pour assurer l'équilibre entre les charges transférées et les moyens de les assumer ».

Ils se sont déclarés « mécontents de « la confusion dans laquelle s'est effectué le transfert ».

Sans vouloir brosser comme à plaisir le tableau au noir, votre Rapporteur ne peut que se faire l'écho des propos des responsables qu'il a entendus, dont les sentiments vont de l'inquiétude la plus vive à l'indignation la plus ferme.

Cette constatation suffirait à légitimer l'effort du Sénat pour appréhender dans sa manifestation concrète une politique qui va se traduire par un alourdissement sans précédent des charges des collectivités locales.

2. Des dérapages *ex post* d'ores et déjà prévisibles.

a) *L'interventionnisme économique.*

Les articles 5, 48 et 66 de la loi « droits et libertés », ainsi que l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire 1982-1983 ont largement ouvert les possibilités d'intervention économique des collectivités locales.

Ces dispositions ont donné notamment lieu aux décrets n° 82-848, 82-849 et 82-850 du 4 octobre 1982, relatifs aux modalités d'octroi par les régions, les départements et les communes de leur garantie ou de leur caution pour les emprunts contractés, par des personnes de droit privé, ainsi qu'à une circulaire n° 82-102 (Intérieur) du 24 juin 1982 sur les interventions des collectivités territoriales et des régions en faveur des entreprises en difficulté.

Une liberté totale est désormais reconnue aux collectivités territoriales pour aider les entreprises en difficultés, à l'exception de tout concours sous forme de participation en capital. En cas de création ou d'extension d'activités, seuls les établissements publics régionaux peuvent accorder des aides directes de diverses natures : prêts, avances, bonifications d'intérêt, primes à l'emploi, éventuellement abondées pour les communes ou les départements dans les limites d'un plafond. Toutes les collectivités territoriales sont, en revanche, autorisées à octroyer des aides indirectes.

Ces dispositions nouvelles forment un complet contraste avec le régime restrictif qui était imposé aux interventions économiques des collectivités locales. Un cadre relativement contraignant leur avait été notamment fixé par une circulaire du ministre de l'Intérieur du 10 septembre 1976. Certaines pratiques ne s'en étaient pas moins développées, sur la base de fondements juridiques incertains. L'interventionnisme économique des collectivités locales n'est pas en effet, un fait nouveau. Selon une étude effectuée par la direction de la comptabilité publique, plus de 96.000 interventions de départements et de communes de plus de 700 habitants ont été recensées en 1979. Cette action multiforme s'est traduite très vite par un gonflement rapide des dépenses de soutien aux entreprises au sein des budgets locaux.

Le volume de aides a été évalué par la direction de la comptabilité publique à 1,5 milliard de francs en 1980, auxquels s'ajoutent 2,7 milliards de francs de garantie d'emprunts et d'importantes exonérations fiscales.

Dans son dernier rapport au Président de la République, **la Cour des comptes met en garde contre les conséquences financières pour les budgets locaux de certaines interventions économiques :**

« L'ajustement du droit à la réalité que traduisent à cet égard les textes nouveaux ne doit cependant pas dissimuler l'étendue du risque financier qu'encourent les collectivités territoriales et dont elles ne mesurent pas toujours bien l'étendue. Les interventions accrues des acteurs publics locaux ont apporté une contribution parfois décisive au développement économique et au soutien de l'emploi, notamment dans les bassins d'activité les plus menacés. Mais, dans certains cas, les collectivités publiques ont été conduites à assumer, de manière excessive, des risques industriels : elles peuvent alors supporter de lourdes charges financières en raison des mécomptes parfois rencontrés par les entreprises bénéficiaires de ces aides. »

Même si 60 % des collectivités locales ne sont, selon la presse spécialisée, pas favorables à l'exercice des pouvoirs nouveaux que la loi leur a confiés en la matière, on imagine facilement comment, par l'effet de pressions conjuguées, et par les difficultés d'une lecture comptable des bilans sociaux, leur liberté de décision pourrait être pratiquement limitée.

L'étude des budgets régionaux pour 1985 confirme l'évolution préoccupante des charges dévolues à celles-ci dans ce domaine. Dans des budgets qui progressent en moyenne de quelque 25 %, les sommes destinées à l'action économique passent de 9,4 % en 1982 à 13 % du total en 1985. Certaines régions y consacrent plus du quart de leur budget témoignant de la nécessité économique à laquelle sont confrontés les établissements publics régionaux.

Dans son intervention devant la mission, notre collègue **Jean-Pierre Fourcade, président du Comité des finances locales, a lancé un véritable cri d'alarme**, devant la prolifération des garanties d'emprunts qu'accordent les départements, en faveur des entreprises en difficultés. Il a indiqué que le Comité des finances locales a été contraint de relever le plafond du montant des garanties que les départements peuvent accorder en fonction de leurs ressources financières (art. 49 de la loi « droits et libertés »). Les décrets du 5 juillet 1983, abrogeant les décrets du 4 octobre 1982, ont d'ailleurs porté les pourcentages limites des recettes réelles de la section de fonctionnement des budgets primitifs des départements de 50 à 60 %. M. Fourcade s'est déclaré inquiet devant le développement dans de nombreux départements d'un « système qui consiste pour des entreprises en difficulté à se transformer en sociétés coopératives ou

rières de production et à demander une caution au département pour garantir le fonds de roulement qui est emprunté aux banques, ce qui va se traduire dans les prochaines années par la mise en cause de ces garanties et par une aggravation de la fiscalité locale dont personne actuellement n'est capable de mesurer les incidences et l'importance ».

Au niveau des régions, le président du Comité des finances locales constate le développement de ces interventions « soit par l'intervention directe dans les capitaux des sociétés de développement régional (S.D.R.), soit par l'octroi de garanties soit par la création de mécanismes d'incitation ».

M. Fourcade observe que « personne n'est actuellement capable de faire le compte et de chiffrer les conséquences de ces interventions ». Il estime que « dès 1984, il faudra commencer à mettre en place des ressources nouvelles pour faire face aux garanties ».

Au cours des travaux de la mission d'information, aucun sujet n'a suscité davantage l'inquiétude des personnalités entendues que l'interventionnisme économique des collectivités locales.

• Pour les maires des grandes villes, « cela est d'autant plus marquant que nous sommes en période de difficultés économiques et sociales importantes et que l'élu local, dans ce contexte de nouvelles prérogatives, se trouve donc au premier plan des demandes exprimées. Il y a là par conséquent, pour les élus locaux en général, un risque grave d'être confrontés à une opinion qui est demandeur et à des moyens législatifs et financiers qui ne correspondent pas aux besoins ».

D'où la crainte émise que la décentralisation incite davantage les villes à intervenir dans le domaine économique et à être « sollicitées » de plus en plus fortement, notamment par des entreprises en difficulté et qu'il n'y ait aucune compensation financière de l'Etat.

Ces maires de grandes villes observent

« Les entreprises en difficulté, les chefs d'entreprises qui prétendent pouvoir se développer viennent frapper aux portes des villes (...) en disant : « Si vous ne nous donnez pas un coup de main avec quelques millions, nous déposerons le bilan. »

Ils notent aussi « une aggravation des pressions syndicales et patronales », notamment dans le secteur du bâtiment et des travaux publics.

Des cas sont cités « d'entreprises qui sont en train de se transformer en S.C.O.P. dans l'hypothèse où la ville accepterait de les y aider, c'est-à-dire de prendre en fait tous les risques de l'activité économique ».

« Au minimum, les maires sont conduits à favoriser les conditions d'un environnement économique de qualité » et à se « doter à ce moment-là des instruments de mesure, d'expertise et d'intervention pour permettre à la commune de prendre le recul nécessaire et de disposer des moyens d'intervention adaptés. »

Mais les maires des grandes villes observent également :

« Il y a une sorte de tentative d'amalgame pour rendre les élus de toute une région responsables de l'ensemble des difficultés. »
(...) « Nous avons ce risque de devoir en permanence expliquer quelles sont les responsabilités suprêmes de l'Etat en matière économique et sociale. »

Car c'est un des effets du transfert de l'interventionnisme économique de créer, implicitement, une co-responsabilité entre les élus locaux — fussent-ils de l'opposition — et le Gouvernement qui, en réalité, définit seul la politique économique.

● Les hauts fonctionnaires en poste auprès des collectivités locales se font l'écho de ces préoccupations en employant le terme d' « assaut continu ».

Pour eux, « nous sommes tous assaillis ». « Actuellement les entreprises à la fois sous la pression des circonstances économiques et sous l'incitation des services de l'Etat viennent frapper (...) à la porte du département ».

« Bien que les départements n'aient pas de compétence en matière économique, il n'y a pas de jour où les services de l'Etat ne trouvent pas un prétexte à dire : telle entreprise est en difficulté ; si vous donniez 15 millions, cette affaire pourrait être réglée, sans considération du tout des mécanismes particuliers de décision des collectivités locales. C'est totalement inadapté... ».

« Il est vrai qu'il y a une sorte d'agression permanente de la part des collectivités locales concernées en direction du département ou de la région pour dire : il faut intervenir ; si nous mettons le doigt dans l'engrenage, tout le corps va y passer ».

« Nous assistons là aussi à un très grave problème qui est une sorte de transfert de responsabilités, la loi ayant dit que les collectivités ont compétence en matière économique, et notamment la région. Nous assistons à un transfert extrêmement important de demandes de tous ordres du secteur industriel qui dépassent très largement le niveau des compétences des régions. »

« Au niveau des moyens financiers, c'est exactement la même démarche qui laisse le département seul devant ce transfert à moitié fait ou totalement fait de compétences. »

Les présidents de conseils régionaux ont vivement critiqué la possibilité pour les régions et les collectivités territoriales d'intervenir pour aider les entreprises en difficulté ou les entreprises qui se créent.

Ils considèrent que les régions ne disposent pas des moyens nécessaires pour asseoir leurs décisions. « Nous nous prononçons dans le noir le plus complet. » « J'ai le sentiment, ou bien que nous donnons des fonds prélevés sur les contribuables de la région à des entreprises qui n'en ont nul besoin et qui se créeraient ou s'étendraient sans cela, ou bien que nous utilisons l'argent des contribuables pour des entreprises qui n'auront pas la capacité de durer. Or, nous n'avons aucun moyen à notre disposition pour le vérifier et il est probable que l'issue sera le règlement judiciaire. »

Ils regrettent de ne pouvoir accéder aux dossiers bancaires et fiscaux des entreprises. « Tout ce que nous pouvons avoir, ce sont des avis, mais nous n'avons aucun moyen de vérifier ces avis et nous payons sur avis. »

Ils estiment que le meilleur niveau pour décider en ce domaine est celui de l'Etat « car il a, d'une part, tous les moyens directs d'asseoir les décisions qu'il prend et que, d'autre part, il bénéficie d'un certain recul lui permettant d'avoir une meilleure position pour trancher ».

En outre, **ces dispositions risquent de s'avérer coûteuses pour le contribuable.** « On a tout à fait oublié de décentraliser les moyens... tout ce qu'on nous autorise à faire, c'est lever l'impôt pour intervenir. » « Je crois que cette invention est extrêmement dangereuse parce qu'elle risque de gaspiller l'argent du contribuable. » « Détestable aventure dans laquelle on a engagé la région en l'obligeant à prendre sur ses fonds propres, en la mettant en première ligne dans cette affaire et en ne lui donnant pas les moyens de faire face aux pouvoirs qu'on lui accorde. »

Tous ces faits conduisent à considérer avec la plus grande inquiétude la responsabilité, même partielle, ainsi confiée aux collectivités locales dans une conjoncture économique difficile.

b) *L'action sociale et la santé.*

Il semble indispensable, tout d'abord, de rappeler les principes selon lesquels la proposition de loi « compétences » dans sa version initiale avait effectué une répartition des compétences en matière d'action sociale et de santé.

Le texte reprend, en effet, le principe de la répartition en deux blocs de compétences. Le contenu de ces blocs a été établi en tenant compte des précédentes options prises par le Sénat, la présentation

en est cependant différente. Alors que le Sénat avait établi précédemment deux listes distinctes de compétences pour le département et l'Etat, la proposition adoptée par l'Assemblée nationale reprenant le projet de loi initial attribue une compétence de principe en matière d'action sanitaire et sociale au département et une compétence en quelque sorte exceptionnelle à l'Etat.

Le département devient ainsi responsable du versement de la plupart des prestations légales d'aide sociale, et pourra en définir le montant et les conditions d'attribution dans la mesure où ils seront plus favorables que ceux fixés pour l'ensemble du territoire par décret en Conseil d'Etat. Il pourra également créer des prestations ou des services nouveaux.

L'Etat conserve la charge d'un nombre limité de prestations correspondant à des critères précis.

La répartition se fonde sur l'idée que tout ce qui est revenu social minimal doit être garanti et payé par l'Etat. En revanche, toute prestation pouvant et devant être appréciée dans un cadre local ou une relation de voisinage est mise à la charge du département. Ainsi la solidarité relève de l'Etat et la fraternité du département ainsi qu'en témoigne le tableau suivant :

TABEAU RÉCAPITULANT LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES PROPOSÉE PAR LE PROJET DE LOI (1)

Forme d'aide	Avant réforme	Après réforme
1. Aide sociale.		
● Aide à l'enfance	Groupe I	Département
● Aide à la famille	Groupe III (2)	Etat
● Aide aux personnes âgées	Groupe III	● Département - hébergement, aides à domicile ● Etat - allocation simple à domicile
● Aide aux handicapés	Groupe III	● Département - hébergement, aides à domicile ● Etat - allocation compensatrice, allocation différentielle, centres d'aide par le travail
● Aide médicale générale (aide à domicile, aide hospitalière)	Groupe III	Département
● Cotisations d'assurance-maladie	Groupes I et III	Etat
● Aide médicale aux tuberculeux et aux malades mentaux	Groupe II	Département
● Aide au logement, à l'hébergement et à la réadaptation	Groupe II	Etat
● Service social départemental	Groupe I	Département
2. Santé.		
● Protection générale de la santé	Groupe I	Etat - sauf bureaux municipaux
● P.M.E.	Groupe I	● Département - centres, consultations, interventions à domicile, formation des assistantes maternelles ● Etat - contrôle des établissements prime de maternité D.O.M.
● Santé scolaire	Etat (3)	Département
● Tuberculose	Groupe I	Département
● Maladies vénériennes	Groupe I	Département
● Lèpre (4)	Groupe I	Etat
● Cancer	Groupe I	Etat
● Maladies mentales (sectorisation psychiatrique)	Groupe I	Etat
● Alcoolisme	Groupe I	Etat
● Toxicomanie	Groupe I	Etat

(1) Tableau paru dans l'avis n° 276 (1982-1983), Sénat, de M. Jean Madelain.

(2) Sauf pour les aides aux familles de militaires actuellement à la charge exclusive de l'Etat.

(3) Sauf dans 17 municipalités dont Paris qui assurent elles-mêmes le service de santé scolaire sur leurs propres ressources.

(4) Cette compétence ne concerne en fait que les départements d'outre-mer.

Les principes selon lesquels devrait s'effectuer cette répartition des compétences sont les suivants :

— chaque transfert de compétence doit s'accompagner d'un transfert des ressources correspondantes ;

— les niveaux d'administration locale ne sont pas remis en cause : ainsi revient au département « la mission de solidarité et de péréquation » par la gestion de l'aide sociale et de la santé et par la redistribution entre les communes, notamment rurales ;

-- le maintien de la participation financière des communes ;

-- les transferts de services.

Ces principes de répartition semblent satisfaisants dans l'absolu ; leur application paraît cependant difficile sans dérapages financiers importants. Les causes en sont les suivantes :

1. la révision des barèmes d'aide sociale risque de s'effectuer dans de mauvaises conditions pour certains départements ;

2. le remboursement par l'Etat des contingents d'aide sociale dépend de sa durée pour ne pas aboutir à une véritable spoliation ;

3. le maintien de la participation des communes aux dépenses d'aide sociale ne paraît pas encore assuré ;

4. l'augmentation de certaines dépenses paraît d'ores et déjà acquise. Il en va ainsi de l'hébergement des personnes âgées pour ne prendre qu'un exemple parmi les plus importants.

• **La révision des barèmes d'aide sociale risque de s'effectuer dans de mauvaises conditions pour certains départements.**

La répartition des charges d'aide sociale entre l'Etat, les départements et les communes s'effectue actuellement selon un barème établi par un décret du 21 mai 1955. Il fixe des pourcentages différents selon les formes d'aide sociale et les départements. Il a été, ainsi, tenu compte de données propres à chaque département :

— éléments financiers ou économiques (produit de la taxe locale, proportion de la surface cultivée...);

— éléments démographiques (densité de la population, importance de la population active totale, nombre de personnes âgées de plus de soixante-cinq ans, nombre d'enfants...).

Ainsi, pour établir une certaine solidarité financière entre les collectivités concernées, la part respective de l'Etat et des collectivités locales a été fixée à des taux différents dans les divers départements selon le barème de répartition annexé au décret du 21 mai 1955 et figurant ci-après :

BARÈMES DE REPARTITION DES DEPENSES D'AIDE SOCIALE

(En pourcentage.)

Départements	Groupe I		Groupe II		Groupe III	
	Etat	Département	Etat	Collectivités locales	Etat	Collectivités locales
Ain	86	14	72	28	44	56
Aisne	84	16	68	32	36	64
Allier	87	13	74	26	48	52
Alpes-de-Haute-Provence	90	10	80	20	60	40
Alpes (Hautes)	89	11	78	22	56	44
Alpes-Maritimes	81	19	62	38	24	76
Ardèche	91	9	82	18	64	36
Ardennes	84	16	68	32	36	64
Ariège	92	8	84	16	68	32
Aube	81	19	62	38	24	76
Aude	88	12	76	24	52	48
Aveyron	89	11	78	22	56	44
Bouches-du-Rhône	83	17	66	34	32	68
Calvados	78	22	56	44	12	88
Cantal	88	12	76	24	52	48
Charente	86	14	72	28	44	56
Charente-Maritime	86	14	72	28	44	56
Cher	87	13	74	26	48	52
Corrèze	90	10	80	20	60	40
Corse	97	3	94	6	88	12
Côte-d'Or	83	17	66	34	32	68
Côtes-du-Nord	89	11	78	22	56	44
Creuse	91	9	82	18	64	36
Dordogne	90	10	80	20	60	40
Doubs	81	19	62	38	24	76
Drôme	86	14	72	28	44	56
Eure	84	16	68	32	36	64
Eure-et-Loir	81	19	62	38	24	76
Finistère	89	11	78	22	56	44
Gard	87	13	74	26	48	52
Garonne (Haute-)	82	18	64	36	28	72
Gers	89	11	78	22	56	44
Gironde	83	17	66	34	32	68
Hérault	86	14	72	28	44	56
Ille-et-Vilaine	85	15	70	30	40	60
Indre	87	13	74	26	48	52
Indre-et-Loire	85	15	70	30	40	60
Isère	83	17	66	34	32	68
Jura	84	16	68	32	36	64
Landes	93	7	86	14	72	28
Loir-et-Cher	86	14	72	28	44	56
Loire	85	15	70	30	40	60
Loire (Haute)	89	11	78	22	56	44

(En pourcentage)

Départements	Groupe I		Groupe II		Groupe III	
	Etat	Département	Etat	Collectivités locales	Etat	Collectivités locales
Loire-Atlantique	82	18	64	36	28	72
Loiret	83	17	66	34	32	68
Lot	90	10	80	20	60	40
Lot-et-Garonne	86	14	72	28	44	56
Lozère	92	8	84	16	68	32
Maine-et-Loire	85	15	70	30	40	60
Manche	81	19	62	38	24	76
Marne	81	19	62	38	24	76
Marne (Haute)	84	16	68	32	36	64
Mayenne	86	14	72	28	44	56
Meurthe-et-Moselle	78	22	56	44	12	88
Meuse	84	16	68	32	36	64
Morbihan	88	12	76	24	52	48
Moselle	82	18	64	36	28	72
Nièvre	86	14	72	28	44	56
Nord	85	15	70	30	40	60
Oise	82	18	64	36	28	72
Orne	81	16	68	32	36	64
Pas-de-Calais	87	13	74	26	48	52
Puy-de-Dôme	85	15	70	30	40	60
Pyrénées-Atlantiques	86	14	72	28	44	56
Pyrénées (Hautes)	90	10	80	20	50	40
Pyrénées-Orientales	87	13	74	26	48	52
Rhin (Bas)	79	21	58	42	16	84
Rhin (Haut)	80	20	60	40	20	80
Rhône	79	21	58	42	16	84
Saône (Haute)	86	14	72	28	44	56
Saône-et-Loire	86	14	72	28	44	56
Sarthe	84	16	68	32	36	64
Savoie	83	17	66	34	32	68
Savoie (Haute)	83	17	66	34	32	68
Seine-Maritime	79	21	58	42	16	84
Seine-et-Marne	82	18	64	36	28	72
Sèvres (Deux)	88	12	76	24	52	48
Somme	83	17	66	34	32	68
Tarn	88	12	76	24	52	48
Tarn-et-Garonne	89	11	78	22	56	44
Var	85	15	70	30	40	60
Vaucluse	84	16	68	32	36	64
Vendée	89	11	78	22	56	44
Vienne	87	13	74	26	48	52
Vienne (Haute)	88	12	76	24	52	48
Vosges	87	13	74	26	48	52
Yonne	85	15	70	30	40	60
Territoire de Belfort	80	20	60	40	20	80

En pourcentage

Départements	Groupe I		Groupe II		Groupe III	
	Etat	Départements	Etat	Collectivités locales	Etat	Collectivités locales
Région parisienne.						
75 - Ville de Paris	55	45	16	90	10	90
78 - Yvelines	81,8	18,2	63,6	36,4	27,2	72,8
91 - Essonne	83	17	66	34	32	68
92 - Hauts-de-Seine	79,6	20,4	59,2	40,8	18,4	81,6
93 - Seine-Saint-Denis	81,8	18,2	63,6	36,4	27,2	72,8
94 - Val-de-Marne	82,2	17,8	64,4	35,6	28,8	71,2
95 - Val-d'Oise	83,3	16,7	66,6	33,4	33,2	66,8
Départements d'outre-mer						
Guadeloupe	95	7	86	14	72	28
Guyane	97	5	94	6	88	12
Martinique	93	7	86	14	72	28
Réunion	93	7	86	14	72	28

Ce barème n'a jamais été révisé depuis 1955, sauf pour la région parisienne à l'occasion de la création de sept nouveaux départements par la loi du 10 juillet 1964 et par le décret du 15 décembre 1967 opérant un rééquilibrage entre les départements de l'ancienne Seine.

La situation des départements a beaucoup évolué depuis vingt-huit ans et les critères utilisés en 1955 pour mesurer la capacité financière ont vieilli. Il convenait donc de les rénover.

L'article 89 du projet de loi déposé sur le Bureau du Sénat posait le principe de la révision du barème préalablement à l'entrée en vigueur des transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé.

Cet article, qui est devenu l'article 93 de la loi du 7 janvier 1983, retient pour la révision du barème plusieurs critères : la richesse financière des départements mesurée par leur potentiel fiscal d'une part, l'importance des besoins sociaux traduite par le montant des dépenses d'aide sociale d'autre part.

L'article 6 de la proposition de loi adoptée par le Sénat revient sur les dispositions qui ont été votées au cours de la dernière session pour préciser d'une part que la révision des barèmes doit entrer en application le 1^{er} janvier 1984 et s'effectuer sur une période maxi-

male de trois ans, d'autre part que cette révision ne peut avoir pour effet d'augmenter le taux de participation des départements, et enfin que les transferts de ressources sont versés par l'Etat aux départements par cinquième pendant une période de cinq ans.

Le coût des transferts qui devraient ainsi être réalisés du budget de l'Etat sur celui des départements serait de l'ordre de 750 millions de francs.

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture un amendement prévoyant que les transferts financiers qui résultent de la révision du barème de répartition des dépenses d'aide sociale sont pris en charge pour moitié par l'Etat.

Il est donc fort peu probable que le texte adopté définitivement par l'Assemblée nationale pose le principe d'une révision de la répartition des charges d'aide sociale et de santé entre l'Etat et les collectivités locales, sans augmentation du taux de participation de certains départements aux dépenses.

Il faut signaler, à cet égard, que M. Christian Bonnet, ministre de l'Intérieur en avril 1980, avait accepté, au nom du Gouvernement, de réviser en baisse les barèmes concernant quarante-cinq départements et de maintenir le statu quo pour les autres. A l'issue de cette révision, l'Etat aurait donc été seul débiteur d'une somme globale évaluée alors à 240 millions de francs (valeur 1977), à l'égard des quarante-cinq départements concernés. Le financement de l'actualisation des barèmes d'aide sociale était ainsi entièrement supporté par l'Etat et devait être effectué par cinquième pendant cinq ans.

Il est fort à craindre que les vues du Gouvernement de l'époque ne soient pas partagées par l'actuel Gouvernement et que nombre de départements soient obligés de participer financièrement à cette révision de barème.

• Le remboursement par l'Etat des sommes relevant des contingents d'aide sociale dépend de sa durée pour ne pas aboutir à une véritable spoliation.

Les départements assurent en partie la trésorerie de l'Etat en raison du décalage entre la date de la dépense et celle du remboursement par l'Etat. Les dépenses d'aide sociale et de prévention sanitaire « contingentées », c'est-à-dire partagées entre l'Etat et les collectivités locales, sont inscrites pour leur totalité au budget du département. Celui-ci fait l'avance des frais et récupère ensuite sa contribution sur les communes et l'Etat. Or ce dernier tardant à régler sa dette, elle atteint des montants élevés.

La dette totale de l'Etat à la fin de 1983 s'élèvera à environ 9 milliards de francs. La dette de l'Etat progresse tous les ans puisqu'en 1979 elle s'élevait déjà à 4 milliards de francs. Il est à craindre

que, plus le temps passera, plus la somme deviendra élevée. Il convie et donc d'apurer cette situation dans un délai aussi bref que possible, d'autant plus que les dépenses d'aide sociale transférées au département vont peser très lourdement sur son budget.

Le délai proposé par l'ancien article 89 était de sept ans à compter du 1^{er} janvier de l'année d'entrée en vigueur des dispositions sociales du texte, c'est-à-dire neuf ans après la publication de la loi. Il est intéressant de noter, à ce propos, que l'actuel Gouvernement paraît moins pressé de faire honorer ses dettes par l'État, que ne l'étaient, en avril 1980, les hommes politiques qui, aujourd'hui, le soutiennent. Lors de la séance du Sénat du 17 avril 1980, le groupe socialiste a, en effet, présenté un sous-amendement ayant pour objet de faire rembourser l'État en deux ans. L'argumentation présentée par le porte-parole du groupe était la suivante : « Et je m'excuse de le redire à tous les membres de cette Assemblée, les collectivités locales seraient à nouveau « flouées » si elles étaient remboursées au-delà de deux ans, quatre ans, dix ans ou vingt ans, selon la bonne volonté du Gouvernement, des sommes restant dues, dans la période d'érosion monétaire que nous connaissons et sachant que l'État ne paie jamais d'intérêt de retard...

« Mes chers collègues, si vous êtes payés dans dix ans, vous n'aurez même plus la moitié de la valeur actuelle des sommes qui vous sont dues. » (*J.O. Débats Sénat, séance du 17 avril 1980, p. 1327.*)

Le sous-amendement n'avait pas été adopté, mais le Gouvernement ait proposé, dans l'ancien article 89 du projet de loi, un rembonnet, avait pris, à la demande de M. Chérioux et de M. de Tinguy, l'engagement solennel que le remboursement s'effectuerait bien avant l'expiration de la quatrième année suivant l'entrée en vigueur de la loi.

Il semble donc pour le moins anormal que l'actuel Gouvernement ait proposé, dans l'ancien article 39 du projet de loi, un remboursement dans un délai de sept ans alors que l'érosion monétaire est encore supérieure en 1982 à ce qu'elle était en 1980.

Le Sénat a adopté plus raisonnablement, dans la proposition de loi, un article 7 prévoyant un délai de remboursement en quatre ans à compter du 1^{er} janvier 1984.

L'Assemblée nationale a adopté à cet article, en première lecture, un amendement qui porte à douze ans le délai accordé à l'État pour le remboursement de ses dettes et prévoit que le premier versement sera effectué en 1985 afin d'éviter en 1984, à la date d'entrée en vigueur du transfert, une charge excessive pour le budget de l'État.

Il suffit de se reporter aux propos précités tenus en 1980, au Sénat, pour savoir ce qu'il en est d'un remboursement en douze ans. Autant dire que désormais les collectivités locales n'assureront plus seulement la trésorerie de l'État, mais plus simplement une large part de sa dette.

● **Le maintien de la participation des communes aux dépenses d'aide sociale ne paraît pas encore assuré.**

Les mécanismes de répartition des charges d'aide sociale ont été définis par les décrets n° 54-1139 du 17 novembre 1954 et n° 55-687 du 21 mai 1955. Ces textes définissent les modalités de répartition entre le département et les communes des dépenses laissées à la charge des collectivités locales. Cette répartition relève de la compétence exclusive du conseil général et se décompose en deux opérations. La première a pour objet de répartir, entre le département et l'ensemble des communes du département, la part de dépenses incombant aux collectivités locales. La seconde consiste à sous-répartir, entre les diverses communes du département, le contingent communal résultant de la première opération.

Pour l'année 1982, la contribution de l'ensemble des communes devrait être de l'ordre de 5 milliards. Elle représente une part relativement importante des dépenses d'aide sociale en faveur des personnes âgées, des handicapés et des dépenses d'aide médicale.

Il convient de distinguer les deux éléments de cette situation :

— d'une part, **les modalités de fixation de cette participation**, c'est-à-dire **la technique des contingents** votés par le conseil général qui devraient être supprimés comme contraires à l'esprit de la décentralisation ; chaque commune devrait désormais fixer elle-même, en fonction de critères objectifs à définir, le montant de sa participation ;

— d'autre part, **le principe même de la participation financière des communes aux dépenses d'aide sociale** n'est pas remis en cause par la nouvelle répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales pendant la période transitoire durant laquelle les dispositions actuelles restent en vigueur.

Mais il est nécessaire de pérenniser, après la période transitoire, la participation des communes aux dépenses d'aide sociale, sauf si l'État décidait de prendre en charge les cinq milliards correspondants.

Il est tout à fait normal que les communes participent à ces dépenses dont elles sont, dans certains cas, l'ordonnateur (admission d'urgence prononcée par le maire) et dont la mise en œuvre sup-

pose leur intervention dans de nombreuses hypothèses. Directement ou par l'intermédiaire de leur bureau d'aide sociale, les communes participent en effet à la constitution des dossiers d'admission à l'aide sociale et au suivi des décisions.

Quant au mode de fixation du montant de cette participation, il serait souhaitable que le Gouvernement donne des précisions en la matière et indique par quelle procédure il entend remplacer les contingents fixés annuellement par le conseil général. Si les communes doivent fixer elles-mêmes le montant de leur participation, en fonction de quels critères le feront-elles ? En fonction de leurs ressources, de leur population, du nombre d'habitants admis à l'aide sociale au cours de l'année précédente ? Le problème est trop important pour ne pas être envisagé dès à présent.

Le Sénat avait décidé, à l'article 45 de la proposition de loi, de prolonger la survie du régime antérieur jusqu'à ce que soit réalisée la révision des barèmes prévue à l'article 93 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983.

L'Assemblée nationale a supprimé purement et simplement cet article, ce qui laisse mal augurer d'un maintien de la participation des communes. La charge financière des départements s'en trouverait donc augmentée d'autant, soit nous l'avons dit, environ 5 milliards de francs.

• **L'augmentation de certaines dépenses paraît d'ores et déjà acquise.**

Nous ne prendrons ici qu'un exemple parmi les plus importants : **l'hébergement des personnes âgées.**

Les charges d'hébergement des personnes âgées risquent de devenir de plus en plus lourdes pour les départements, en raison de l'augmentation constante du nombre des plus de quatre-vingts ans et de la hausse prévisible du coût de l'hébergement. Il conviendrait donc d'alléger une charge à laquelle les départements ne pourront faire face qu'avec de grandes difficultés si nous en croyons les propos tenus à l'occasion de la défense d'un amendement présenté, en avril 1980 au Sénat, par le groupe communiste et proposant la prise en compte par l'Etat de l'ensemble des dépenses d'aide sociale.

Le représentant de ce groupe avait souligné à cet égard que le bloc de compétences affecté aux collectivités locales allait progresser très rapidement en raison, notamment, de l'accroissement très sensible du nombre des personnes âgées. Il avait conclu son intervention sur ces mots (*J.O. Débats Sénat, séance du 17 avril 1980, p. 1322*) : « Prétendre maintenir une participation des collectivités locales aux dépenses d'aide sociale dont on sait qu'elles augmenteront considérablement pour ce qui concerne le bloc de compétences des collectivités locales est inacceptable ».

Notre Haute Assemblée a pourtant adopté, en première lecture, un article additionnel qui allait dans le sens de ces propos puisqu'il soustrayait des dépenses d'hébergement, confiées aux départements les frais de maternage que l'assurance maladie viendrait prendre en charge en sus du forfait soins déjà prévu depuis janvier 1978.

Seraient concernés par cette mesure les centres et unités de long séjour, les établissements sociaux comprenant une section de cure médicale et les maisons d'accueil spécialisées pour handicapés.

Les dépenses de fonctionnement de ces établissements seraient réparties en deux sections : l'une relative aux soins et au « maternage » qui seront à la charge de l'assurance maladie, l'autre relative à l'hébergement et à la vie sociale dont les dépenses seront à la charge des usagers, et subsidiairement, de l'aide sociale.

Le niveau de la participation financière de l'assurance maladie, serait donc relevé pour tenir compte du maternage et adapté au niveau de médicalisation de chaque établissement, ce qui allégerait le prix de journée « hébergement » et, par conséquent, la charge des usagers et de l'aide sociale.

Les prix de journée « hébergement » dépendaient des dépenses réelles exposées à ce titre. Leur niveau varierait donc selon le type d'établissement et la qualité des prestations offertes aux pensionnaires. Ce serait donc aux collectivités locales d'organiser une politique de l'hébergement des personnes âgées.

Il est dommage que l'Assemblée nationale ait supprimé ces dispositions destinées à aider les collectivités locales à faire face à des dépenses en augmentation constante et prévisible dans les dix ans qui viennent. Compte tenu de l'accroissement du nombre des personnes âgées et du coût sans cesse accru de leur hébergement, nous ne voyons pas actuellement comment les départements pourront assurer, à moyen terme, la charge correspondante.

Ces dérapages sont préoccupants car ils vont progressivement conduire les collectivités locales à une impasse financière et cela d'autant plus vite que la diminution notable de la protection sociale aura pour conséquence un recours plus important à l'aide sociale.

Ainsi la politique actuelle tend indeniablement à faire fondre progressivement le cocon social protecteur qui entoure chaque Français. Le plan d'austérité concernant le financement de la sécurité sociale et une plus grande sévérité dans l'indemnisation du chômage sont les premières brèches introduites dans le système. Les prestations de sécurité sociale et l'indemnisation des chômeurs étant moins importantes, les rangs de ceux bénéficiant de l'aide sociale vont grossir. L'État va, là aussi, se décharger de certaines de ses obligations au détriment des collectivités locales et du département en particulier. Or le poids de l'aide sociale est important puisque le coût

global des transferts de compétences est de 28 milliards de francs et que le coût spécifique à l'aide sociale est de 17 milliards, soit beaucoup plus que la moitié.

c) *Les transports scolaires.*

Au cours des nombreuses auditions auxquelles il a procédé, votre Rapporteur a relevé, avec une régularité quasi horlogère, les craintes d'élus de toutes collectivités pour ce qui touche aux transports scolaires. Non qu'il s'agisse de faire grief en la matière à la loi de décentralisation puisqu'aussi bien ces transports ne sont pas encore décentralisés, mais plutôt d'évoquer les problèmes qui se posent aujourd'hui avec acuité et que la décentralisation rendra plus insolubles encore.

• **Une organisation complexe.**

Institué par le décret n° 53-818 du 3 septembre 1953 pour favoriser la fermeture des classes ou écoles à faible effectif, le système des transports scolaires a vu son champ d'application s'élargir très rapidement à la faveur de la réforme de l'enseignement, en particulier de l'allongement de la scolarité et du collège unique.

Il permet, en zone rurale, et depuis le décret n° 69-520 du 31 mai 1969, en zone urbaine, le regroupement de tous les enfants d'un secteur ou d'un district scolaires dans des établissements comprenant des sections diversifiées.

Du point de vue de l'organisation, on distingue deux catégories de services :

— les services réguliers : ils acheminent normalement leur clientèle ordinaire, le transport des élèves ne constituant qu'un trafic d'appoint ;

-- les services spéciaux : réservés exclusivement aux élèves, ils ne sont créés que là où les services réguliers ne peuvent assurer leur transport, même au prix de quelques aménagements.

Les services spéciaux de ramassage d'écoliers (art. 3 du décret n° 73-462 du 4 mai 1973) sont organisés par le département. Ils peuvent également l'être par les communes ou leurs groupements, les établissements d'enseignement et les associations de parents d'élèves ou les associations familiales sous certaines conditions.

Au terme de l'article 3 du décret du 4 mai 1973 (*Journal officiel* 6 mai 1973), « les services spéciaux de transport routier réservés aux élèves » sont en principe organisés par le département. Toutefois, les communes, leurs groupements et les établissements

d'enseignement peuvent, à défaut du département, ou s'il en résulte une économie, organiser ces transports scolaires.

Le financement des services de ramassage scolaire est assuré par les familles qui bénéficient cependant d'une aide de l'État si la distance qui sépare l'enfant de l'établissement scolaire qu'il fréquente est supérieur à trois kilomètres en zone rurale et cinq kilomètres en zone urbaine (décret du 31 mai 1969 et décret du 12 janvier 1976).

La participation de l'État se caractérise par une certaine diversité qu'on peut résumer comme suit :

— l'État participe directement dans certains départements, qu'il s'agisse de ceux qui organisent et paient directement les transporteurs et remboursent les frais engagés par les élèves empruntant les lignes régulières ou de ceux qui répartissent la subvention de l'État entre les organisateurs :

— dans les autres départements, l'État verse sa participation aux organisateurs, aux transporteurs ou aux parents. Cette situation a conduit la Comptabilité publique à étudier un système de financement inspiré de l'aide sociale : le département recevrait la participation de l'État et en assurerait la répartition.

• **Des effectifs en progression constante et des coûts de plus en plus élevés.**

Les effectifs d'élèves transportés se sont accrus considérablement au cours des années. Selon une enquête effectuée par la commission des Affaires culturelles du Sénat, les effectifs d'élèves transportés — et subventionnés — sont passés de 1.756.000 au cours de l'année scolaire de 1970-1971 à 2.080.000 en 1982-1983, soit près de 20 % de la population scolaire (primaire et secondaire ; enseignement public et privé confondus).

Cette progression constante et continue a peu de chances de connaître une pause. Il est, en effet, à craindre — et les personnes entendues par votre Rapporteur ne le lui ont pas celé — que la politique scolaire des dix prochaines années n'accroisse encore les tendances amorcées au cours de la décennie de 1970, à savoir :

— la restructuration des cartes scolaires du primaire et du secondaire sous l'effet de la mobilité géographique des populations ;

— l'abandon progressif de l'internat ;

— la professionnalisation des filières du second degré (ouverture de nouveaux lycées d'enseignement professionnel).

L'augmentation des effectifs n'est pas seule en cause. Les élus craignent avec raison une explosion des coûts. Bien qu'en cette

matière les analyses soient délicates, votre Rapporteur relève que les hausses des tarifs constatées entre 1979-1980 et 1981-1982 sont imputables pour 18 % en moyenne au prix des carburants et pour 50 % aux salaires. La conjoncture étant ce qu'elle est, les responsables locaux redoutent, non sans raison, une progression des prix que ne viendront sûrement pas compenser les transferts de l'Etat.

• **Loin d'atténuer la charge des collectivités locales, l'Etat les alourdit par ses décisions.**

L'Etat a pris l'initiative, il y a un an à peine, d'édicter une nouvelle réglementation dans le domaine des transports en commun.

L'arrêté du 2 juillet 1982 (publié au J.O. NC du 5 septembre 1982) a refondu toute une série de dispositions relatives aux transports, dont les transports scolaires. Point n'est besoin d'énumérer l'intégralité des mesures prises par le Gouvernement, un seul exemple suffira :

Jusqu'à cette année, les enfants âgés de moins de quatorze ans pouvaient, sous certaines conditions, s'ils étaient au nombre de trois, occuper les places réservées à deux adultes. Cette mesure n'entraînait pas particulièrement d'inconfort pendant les trajets et permettait de contenir les dépenses puisqu'à capacité égale, un car prévu pour un nombre donné d'adultes pouvait en contenir 50 % de plus avec des enfants.

Le Gouvernement alléguant des motifs touchant la sécurité — dont votre Rapporteur ne méconnaît ni la valeur, ni l'importance — a, sans préalable, décidé que les enfants âgés de plus de douze ans occuperaient désormais la place d'un adulte. Ce faisant, il entraîne un accroissement substantiel des charges des collectivités territoriales, sans pour autant augmenter ses participations aux dépenses de transports scolaires.

Les auditions au cours desquelles votre Rapporteur a entendu les élus ont été ponctuées par des plaintes et des interrogations. Certains départements, pour obéir à la nouvelle réglementation, se voient contraints d'acquiescer en toute hâte des cars supplémentaires, sans être assurés qu'ils seront livrés en temps voulu. D'autres, à grands frais, sollicitent de nouveaux transporteurs. Beaucoup, sinon tous, voient arriver avec inquiétude la rentrée scolaire qui se traduira inéluctablement par un accroissement de 20 % à 30 % des charges, indépendamment même des hausses liées à l'indice général du coût de la vie.

• **Les développements de la décentralisation en matière d'éducation fondent les appréhensions des élus locaux.**

Il n'est pas dans les intentions de votre Rapporteur de jouer les Cassandre. Animé par l'unique préoccupation de mettre en garde le Gouvernement contre certains errements, il doit en matière d'éducation appeler fermement son attention.

Le dernier volet du transfert des compétences vient d'être adopté par la majorité de l'Assemblée nationale. La section relative à l'éducation a été complètement bouleversée par rapport à ce que le Sénat avait voté. Dans le cas qui nous occupe, on remarque avec consternation que la compétence en matière de transports scolaires n'est assortie d'aucun pouvoir dans le domaine de la carte scolaire et de l'affectation des personnels. Or, chacun sait que l'évolution de ce secteur est largement, sinon totalement, liée aux décisions concernant l'implantation des écoles, des collèges et des lycées.

Le ministère de l'Éducation nationale a tout fait pour maintenir ses prérogatives et, d'une certaine manière, il y a réussi. Qu'il s'agisse de la carte scolaire, des investissements, du fonctionnement, tout est entre ses mains. Les collectivités n'ont, dans le meilleur des cas, que des pouvoirs d'avis. Elles sont le plus souvent cantonnées dans le rôle ingrat de bailleurs de fonds — et donc de collecteurs d'impôts.

Il n'est donc pas interdit à votre Rapporteur de s'interroger avec anxiété sur le sort des collectivités territoriales, au seul rapport de leur participation aux dépenses du système éducatif.



Les travaux de la mission font clairement apparaître *une montée des dépenses* entraînées par l'application des premières mesures de décentralisation et prévoir des **dérapages financiers** lorsque les autres dispositions entreront en vigueur.

Ces dépenses induites ne sont pas compensées par les mécanismes globaux prévus par la loi du 7 janvier 1983.

Le coût inhérent à la mise en œuvre de la décentralisation avait été analysé, dans le rapport pour avis de la commission des Finances sur le projet de loi « compétences » par nos collègues Fourcade et Raybaud, en termes de déséconomie d'échelle. Il est évident que lorsque l'on passe d'un système centralisé à un système multidirectionnel, cela coûte un peu plus cher.

Ce surcoût, les Français seraient disposés à l'assumer s'ils étaient certains que les décisions prises seront désormais meilleures, plus rapides et moins coûteuses, ce que le Rapporteur de la mission n'a pu vérifier, bien au contraire.

Quoi qu'il en soit, il n'appartient pas aux communes, aux départements et aux régions, d'assurer, seuls, le financement de la réforme.

Telle fut la position du Sénat lors de l'examen en première lecture de la proposition de loi « compétences ». La Haute Assemblée avait adopté un amendement tendant à faire compenser par l'Etat les charges induites par la décentralisation, supportées par les collectivités territoriales et les régions.

Telle demeure l'opinion de votre Rapporteur, témoin de l'inquiétude réelle exprimée par les élus locaux devant votre mission.

B. — LE TRANSFERT DE RESSOURCES NE S'EST PAS ACCOMPAGNÉ D'UN VÉRITABLE REDÉPLOIEMENT DES RESSOURCES LOCALES

Les travaux de la mission d'information concernant les transferts des ressources sont préoccupants. Ils révèlent, en effet, l'inadéquation — annoncée à plusieurs reprises par le Sénat et notamment par sa commission des Finances — entre les charges et ces ressources.

Les maires des grandes villes, entendus par la mission, ont résumé cette situation, et leurs observations valent pour l'ensemble des collectivités concernées :

« Il y a en quelque sorte la mise en porte-à-faux des collectivités locales puisqu'il n'y a pas d'adéquation entre l'annonce d'une décentralisation (...) et les moyens réels, notamment (...) financiers. »

Cette inadéquation se traduit à trois niveaux :

- la dotation générale de décentralisation ne constitue, jusqu'à présent, qu'une coque vide ;
- les impôts transférés sont insuffisamment évolutifs ;
- la confusion opérée par le Gouvernement entre compensation et péréquation ne résout pas les problèmes.

1. La dotation générale de décentralisation

La dotation générale de décentralisation (D.G.D.) est inscrite à un chapitre unique du budget de l'Etat, à savoir le chapitre 41-56 du budget du ministère de l'Intérieur (art. 96 de la loi du 7 janvier 1983).

Elle a pour objet d'assurer la compensation intégrale des charges qui ne sont pas compensées par des transferts de fiscalité.

Son montant est précisé chaque année par titre et par ministère d'origine dans la loi de finances.

Les charges compensées sont actualisées pendant la période des transferts par référence à la dotation globale de fonctionnement. Enfin, à l'issue de cette période, la D.G.D. évoluera comme la dotation globale de fonctionnement.

Sur le plan local, la D.G.D. sera inscrite à la section de fonctionnement des budgets et libre d'emploi (art. 98).

Les textes d'application relatifs à la dotation générale de décentralisation tardent, semble-t-il, quelque peu à être publiés.

En outre, l'imprécision de la méthode utilisée par l'administration du budget pour abonder la D.G.D., en cours d'année, au rythme du transfert de compétence, ne permet pas d'apprécier avec certitude le montant de celle-ci en 1983, montant qui sera au demeurant modeste compte tenu des transferts que la dotation est supposée compenser cette année.

2. Les impôts transférés sont insuffisamment évolutifs

— Dès 1983, la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules à moteur (cartes grises) est transférée à la région (art. 99-I de la loi du 7 janvier 1983).

Cette mesure a été mise en œuvre par l'article 20 de la loi n° 82-1126 du 29 décembre 1982 portant loi de finances pour 1982 sous la forme de l'institution au profit des régions d'une taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules.

Mais, à l'évidence, ce transfert fiscal est insuffisant. Lors des travaux de la mission d'information M. Maurice Pourchon, président du conseil régional d'Auvergne, a ainsi déclaré :

« Je pense très sincèrement que la fiscalité qui a été improvisée pour les régions et d'ailleurs pour beaucoup d'autres choses mérite d'être révisée à terme. Je ne saurais pas vous dire où est la solution. Mais je pense qu'avec la fiscalité régionale telle qu'elle existe on ne pourra pas vivre éternellement. Il est de toute évidence qu'il faudra trouver d'autres ressources aux régions que celles-ci. »

Parallèlement, les présidents de conseils régionaux de l'opposition évoquaient « le déséquilibre des moyens », et « une certaine inadéquation » quant au niveau des recettes transférées.

Ces observations sont d'ailleurs relayées par les hauts fonctionnaires en poste auprès des collectivités locales qui estiment :

« Il n'y a pas égalité entre les crédits transférés de l'Etat et les charges correspondantes. Les crédits transférés du fonds budgétaire et des recettes de cartes grises ne font pas le compte quand on regarde le financement des actions. »

— Le département bénéficiera, quant à lui, du transfert :

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

Les risques inhérents au transfert d'impôts insuffisamment évolutifs et aux difficultés concrètes qui en résulteraient, notamment en Corse, ont été clairement soulignés lors de la discussion au Sénat de la loi du 7 janvier 1983.

Le caractère peu évolutif de ces ressources a été également évoqué par les hauts fonctionnaires en fonction auprès des collectivités locales. Pour eux, en effet : « Si on compare le transfert de charges au transfert de ressources que nous connaissons, à savoir d'une part la vignette et d'autre part les droits de mutation, droits d'enregistrement, publicité foncière, qui sont évalués à 13,5 milliards, et quand on pense qu'à ce transfert en matière d'action sociale devraient s'ajouter des transferts en matière de transports, d'enseignement du second degré et d'habitat, on ressent une inquiétude. »

Ce problème constitue la préoccupation fondamentale exposée par M. Jean-Pierre Fourcade, président du Comité des finances locales, devant la mission. « Au cœur de cette affaire du financement des transferts et de modification des rapports financiers entre l'Etat et les collectivités locales, il y a un malentendu extrêmement grave sur le problème de l'inadéquation des recettes transférées aux compétences assumées. » Les effets de ce problème structurel ne se feront sentir qu'au cours des années à venir et « ce sera d'autant plus grave en 1987-1988 que les gens l'auront moins mesuré ». « A partir du

moment où l'Etat transfère aux collectivités locales des dépenses à très forte élasticité qui sont en général basées sur des salaires ou sur des besoins extrêmement importants, comme la formation professionnelle, et où il compense ce transfert d'une part par des impôts à très faible élasticité — par exemple, la taxe sur les cartes grises pour les régions, pour financer la formation professionnelle, l'élasticité étant liée à l'augmentation du parc automobile dans une société déjà très « automobilisée », qui est de l'ordre de 2 à 3 % par an — ; d'autre part par une dotation générale de décentralisation qui, elle, est indexée sur la D.G.F., dont l'augmentation sera égale à l'augmentation de la T.V.A., c'est-à-dire selon les comptes économiques actuels, quelque chose entre 7,5 et 8 %, il est clair que **l'inadéquation entre l'élasticité des ressources transférées et les compétences nouvelles va apparaître crûment.** »

3. La confusion entre péréquation et compensation.

A plusieurs reprises au cours de l'examen de ce qui est devenu la loi du 7 janvier 1983 et de la proposition de loi « Girod », les parlementaires ont été amenés à s'interroger sur la confusion qui pouvait exister entre compensation et globalisation des subventions d'équipement.

Il s'agit pourtant de deux problèmes différents. La globalisation constitue une présentation nouvelle de crédits existants. Au contraire, la compensation constitue une attribution de crédits nouveaux.

Or, certaines dispositions de ces textes laissent à penser que le Gouvernement n'a pas su résister à la tentation d'une telle confusion.

Cette impression est confirmée par les chiffres communiqués par le ministère du Budget à l'automne de 1982 qui indiquait que, globalement, ce ne seraient pas moins de 6,010 milliards de francs de transferts qui transiteront par la dotation globale d'équipement.

Cette confusion, quels que soient les arguments techniques qui peuvent la justifier, otammer la distinction parfois difficile entre dépenses du titre V et du titre VI du budget de l'Etat, n'est pas acceptable et, en tout état de cause, ne semble pas pouvoir apporter un remède véritable à la croissance incontrôlable des dépenses induites.

La confusion entre péréquation et compensation présente, en effet, deux inconvénients :

- elle conduit, par le jeu même de la péréquation, à ne pas respecter le principe de compensation intégrale, collectivité par collectivité, défini par l'article 94 de la loi du 7 janvier 1983 ;

• elle fait évoluer diversement les recettes de compensation selon qu'elles transitent ou non par la D.G.E. S'il y a compensation, l'indexation est, en effet, fonction de l'évolution de la D.G.F., c'est-à-dire des recettes nettes de T.V.A. S'il y a imputation sur la D.G.E., l'indexation se fait sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

il résulterait de cette confusion une impossibilité d'isoler véritablement les recettes de compensation et, par là, de contrôler leur évolution globale. Cette crainte semble corroborée par l'adoption par l'Assemblée nationale de l'article 83 de la nouvelle loi « compétences » qui prévoit la création au sein de la dotation générale de décentralisation (D.G.D.) de concours particuliers destinés à financer des investissements. Par là même, la nature de la D.G.D., dotation de compensation, est remise en cause.

En outre, le cumul de trois mécanismes de péréquation, très efficaces (1) :

— dotation globale de fonctionnement,

— dotation globale d'équipement,

— fonds de péréquation nationale de la taxe professionnelle, va créer un problème pour un très grand nombre de collectivités locales. En 1983, environ 4.200 communes se sont trouvées situées dans le cadre de la répartition de la D.G.F. au minimum de garantie de 5 % alors que l'évolution des prix de 1983 sera, selon les prévisions du Gouvernement, de l'ordre de 8 %.

Selon M. Jean-Pierre Fourcade, président du Comité des finances locales. « personne n'a suffisamment chiffré de manière méthodique le cumul de l'ensemble de ces péréquations. A vouloir péréquer trop vite et modifier trop rapidement la structure des dépenses de l'ensemble des collectivités, surtout compliquée par les problèmes d'articulation entre régions, départements et communes, on risque d'arriver pour un millier de communes, une dizaine de départements, et pour au moins la moitié des régions, dès 1984 ou 1985, par le blocage de la D.G.F. d'un côté et le blocage de la fiscalité de l'autre, par la moindre rentrée de la D.G.E., en troisième lieu, à des problèmes d'équilibre budgétaire extrêmement difficiles ».

(1) De 1978 à 1982, les mécanismes de péréquation de la D.G.F. ont entraîné une réduction de l'écart entre les communes qui touchaient les allocations les plus élevées et celles qui touchaient les allocations les moins élevées : de 1 à 3,5 en 1978, cet écart a été ramené de 1 à 2 en 1982.

En conclusion, alors que les collectivités locales vont avoir à faire face aux compétences nouvelles que leur transfère l'Etat, notamment dans le domaine de l'action sociale et l'interventionnisme économique, les redéploiements des ressources locales auxquels on aurait pu s'attendre ne pourront intervenir qu'au prix d'un alourdissement de la fiscalité.

En effet, la globalisation des subventions s'accompagnant d'un désengagement de l'Etat et le crédit se raréfiant, c'est vers le recours au seul autofinancement que l'on semble vouloir orienter les collectivités locales.

Cet autofinancement signifie le recours à la fiscalité locale. Or, le IX^e Plan exprime la nécessité de limiter les prélèvements sur les entreprises. C'est donc vers un prélèvement encore accru sur les ménages que l'on s'oriente.

Mais le prélèvement fiscal atteint lui-même les limites du tolérable, comme en témoigne le tableau ci-dessous :

**RÉPARTITION DE LA FISCALITÉ
PAR CATEGORIE D'ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN POURCENTAGE
(Pourcentage en valeur)**

	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Etat	78,90	78,65	79,29	79,30	78,85	78,82
Administrations publiques locales	19,62	20,12	19,97	20,15	20,43	20,62
dent : E.P.R.	0,005	0,006	0,006	0,005	0,006	»
Départements	4,40	4,45	4,37	4,39	4,48	»
Communes et groupements	13,46	13,85	13,76	14,04	14,24	»

Par conséquent, les élus locaux sont en droit de s'interroger sur le point suivant : non content de profiter des transferts de compétences pour se désengager budgétairement en direction des collectivités locales pour les « mauvais risques », l'Etat ne conduit-il pas ces dernières à alourdir leur fiscalité.

Le recours à la fiscalité semble, en effet, le seul moyen d'échapper aux difficultés graves d'ajustement qui ne manqueront pas d'apparaître, aussi bien pour la période 1984-1985 à cause de l'étouffement général des ressources des collectivités locales, que pour la période plus lointaine à cause de la mauvaise adaptation des recettes aux dépenses.

Ceci pose tout le problème de la base fiscale des collectivités locales. A partir du moment où le transfert de l'exécutif et le transfert des compétences portent sur une masse d'argent de l'ordre de 30 milliards de francs et à partir du moment où ces 30 milliards de francs vont peser essentiellement sur les départements et sur les régions, ce qui va modifier très profondément les mécanismes budgétaires de ces institutions, il importe de poser le problème de la fiscalité de l'ensemble de ces collectivités.

C. — EN OUTRE, CERTAINS ASPECTS DE LA RÉFORME INTRODUISENT DES FACTEURS DE BLOCAGES

Par son élaboration progressive, par l'enchevêtrement des compétences qu'elle organise, la réforme comporte de sérieux risques de blocages.

La mission d'information a retenu quatre aspects de la réforme qui lui ont paru particulièrement révélateurs à cet égard.

1. Un problème majeur pour les communes rurales : l'exercice de leurs compétences dans le domaine de l'urbanisme

Si on peut imaginer que la mise en œuvre des compétences en matière d'urbanisme ne posera pas trop de problèmes aux villes moyennes ou importantes dotées de services spécialisés, en revanche la nouvelle législation provoque d'ores et déjà un certain désarroi parmi les élus des communes rurales.

Un grand nombre de communes sont actuellement dotées d'une carte communale dont le contenu n'est d'ailleurs pas très différent des P.O.S. envisagés par les deux premiers alinéas du nouvel article L. 123-1 du Code de l'urbanisme résultant de la loi du 7 janvier 1983.

Le Sénat avait tenté, en première lecture du projet de loi, de donner une base juridique à ces documents d'urbanisme, mais n'avait pas été suivi sur ce point par l'Assemblée nationale.

Or, un récent arrêt du Conseil d'Etat rend caducs ces documents (C.E. 29 avril 1983 « Commune de Regny »). Les communes dotées d'une carte communale se trouvent donc dans l'obligation de reprendre au départ la procédure d'élaboration d'un P.O.S.

Cette procédure risque de s'avérer longue et coûteuse, pour des raisons techniques notamment. La loi prévoit, certes, l'aide gratuite des services extérieurs de l'Etat, mais les directions départementales de l'Equipement n'ayant réalisé que 7.000 P.O.S. en quinze ans, il existe un risque important d'engorgement et de retard face à la rigueur des délais institués.

Les représentants des maires ruraux entendus par la mission ont souligné les conséquences graves sur l'économie des zones rurales qu'un tel dispositif pouvait entraîner. Les recensements de 1975 et 1982 ont montré que la population en milieu rural, jusqu'alors en déclin, a augmenté de 3,6 %. Entre 1970 et 1980, le nombre de logements neufs terminés en milieu rural a crû de 30 %. Si les communes dépourvues de P.O.S. ne parviennent pas, pour des raisons techniques et financières, à prescrire et arrêter rapidement un projet de P.O.S., l'application de l'article 38 de la loi du 7 janvier 1983 risque de pénaliser lourdement les industries du bâtiment qui constituent un élément significatif de l'économie en zone rurale, lesquelles seront obligées de licencier du personnel.

Dans son intervention devant la mission, le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation a indiqué que les communes qui avaient mis à l'étude des cartes communales pourraient transformer ces documents en P.O.S. au terme d'une procédure d'enquête publique.

Votre Rapporteur prend acte de cet engagement, mais insiste pour qu'il trouve rapidement une traduction réglementaire. Il insiste également sur la nécessité d'une application souple de l'article 38 de la loi du 7 janvier 1983.

Il observe en outre que les attributions conférées aux communes dans le domaine de l'urbanisme nécessitent un effort d'information en sorte qu'elles soient effectivement assumées. Une telle action d'information doit être déployée par les services compétents de l'Etat en collaboration avec les associations d'élus locaux.

Enfin, il serait sans doute souhaitable que les départements s'efforcent de remplir une mission de conseil et d'assistance techniques auprès des communes rurales sans évidemment que ces missions puissent être assimilées à une réinstitution de la tutelle au profit du département. La question du financement de ces actions reste en suspens, le département se trouvant obligé de recourir des personnels pour assurer cette mission.

Il importerait que, dans ses prochains travaux, la mission étudie plus complètement les conséquences de la décentralisation en milieu rural.

2. La complexité de l'organisation administrative de Paris, Lyon, Marseille.

Selon ses auteurs, la loi du 31 décembre 1982 devait, dans le cadre de la décentralisation, rapprocher de l'administration locale et des élus, les habitants des trois plus grandes villes de notre pays, afin d'assurer une meilleure prise en compte de leurs préoccupations.

Mais les conditions de la loi ne traduisent pas cet objectif.

L'un des maires d'arrondissement de Paris entendus par la mission a noté à ce propos : « Devant les réactions populaires, les auteurs du projet ont reculé et ils ont cru bien faire en maintenant une partie de leurs orientations, de leurs objectifs, mais en faisant des compromis sur tous les plans... »

a) *Des pouvoirs limités.*

Les maires d'arrondissement ont en réalité des pouvoirs essentiellement consultatifs. La loi ne leur donne pas les pouvoirs de décision qui leur permettraient de régler eux-mêmes les problèmes que leur soumettent les habitants de leur arrondissement ; par exemple, pour le choix de l'implantation des équipements, la réalisation est subordonnée à la décision du conseil municipal.

Ainsi, un maire d'arrondissement de Paris a-t-il regretté qu'« à partir de la campagne faite autour du texte, il se soit créé l'idée dans la population que les maires d'arrondissement étaient de vraies mairies et les maires d'arrondissement de vrais maires. Or, le texte lui-même dit tout à fait le contraire... Nous nous trouvons aujourd'hui dans les mairies avoir à faire face à une demande expresse permanente du public, à laquelle nous ne pouvons répondre, non pas parce que le maire de la ville ne veut pas mettre à la disposition des mairies d'arrondissement les moyens nécessaires, non pas parce qu'il veut faire une application restrictive de la loi, mais parce que la loi elle-même nous interdit de répondre à cette demande ».

b) *Des procédures alourdies, source de retards.*

« Les procédures sont alourdies et allongées, au détriment de l'efficacité : la saisine obligatoire des conseils d'arrondissement pour l'application des articles 7, 8, 9 et 15 de la loi est source de retards indéniables, pour l'avancement des affaires. Dans la capitale, par exemple, le Conseil de Paris doit examiner les projets de délibé-

ration soumis préalablement à l'avis des conseils d'arrondissement avec deux mois de retard par rapport à l'ancien statut.

« La loi du 31 décembre 1982 est surtout à l'origine d'un alourdissement considérable des procédures, par la multiplication des saisines et des avis qu'elle organise.

« Ainsi, pour les arrondissements importants de Paris, le conseil municipal devra recueillir de 400 à 500 avis par an de la part de chaque maire d'arrondissement. »

Les maires d'arrondissement de Lyon entendus par la mission ont relevé à ce sujet que les nouveaux « circuits » accroissent la complexité administrative.

« Pour certaines affaires urgentes, notamment pour les opérations immobilières ou pour certains travaux, cet allongement des procédures est nuisible à l'action de l'administration communale. De même, quand une association demande une subvention, pour peu que le calendrier des réunions du conseil municipal et celui des réunions de l'arrondissement concerné coïncident mal, elle s'étonnera certainement de la lenteur apportée à obtenir soit la subvention, soit une réponse négative. Cette dilution de la prise de décision et de la responsabilité risque de susciter bien des mécontentements. Le transfert de la gestion de certains équipements est difficile à mettre en place. Il nécessite un recensement avec souvent un découpage artificiel des structures, certains équipements étant complexes. Par exemple, en matière d'équipements sportifs groupés avec des espaces verts, en matière d'équipements sociaux (locaux où se trouvent mêlés des structures dépendant de la commune, de l'arrondissement, de la D.D.A.S.S.) ou encore lorsque les bâtiments de la mairie dont la gestion est transférable regroupent également une bibliothèque et un local du bureau d'aide sociale non transférables. Une doctrine a été élaborée ; il a été difficile de faire rentrer certains cas dans le cadre strict des définitions imposées par la loi. »

A Lyon, en outre, la superposition de trois niveaux, communauté urbaine, commune, arrondissement, est potentiellement source de difficultés, même si celles-ci sont en partie masquées par l'homogénéité actuelle de direction.

Il a ainsi été en particulier souligné qu'à Lyon, le problème des compétences va se poser de façon aiguë en matière d'urbanisme du fait de l'enchevêtrement des attributions de la communauté urbaine, de la ville et des arrondissements.

Pour le citoyen lyonnais, cela signifie en réalité qu'il aura affaire à six niveaux administratifs, si l'on ajoute aux trois précédents, le département, la région et l'Etat.

il est clair que cette multiplication des relais administratifs conduit à des interrogations sur les responsabilités et les compétences de chacun.

Dans l'hypothèse qui ne se vérifie pour l'instant que dans l'une des trois villes concernées (1) où il n'y a pas identité de vue entre la majorité du conseil municipal et celle du conseil d'arrondissement, les situations conflictuelles sont sans doute difficiles à éviter.

3. Le partage des compétences entre commissaire de la République et président du conseil général se révèle parfois source de blocages.

Le cas qui semble, à l'heure actuelle, susciter les plus notables préoccupations à cet égard est celui du service départemental d'incendie et de secours (S.D.I.S.).

L'article 56 de la loi du 2 mars 1982 et le décret n° 82-694 du 4 août 1982 (2) pris pour son application organisent le transfert au président du conseil général des pouvoirs exercés par le préfet relatifs au service départemental d'incendie et de secours, à l'exception de ceux concernant la mise en œuvre opérationnelle.

La circulaire du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation n° 82-189 du 24 novembre 1982, qui précise les conditions d'application de ces textes, souligne les importantes responsabilités conservées par le commissaire de la République, en la matière.

Celui-ci conserve, en effet, tous les pouvoirs qu'il détenait jusque-là en sa qualité de représentant de l'Etat :

— Nomination des officiers et des chefs de corps des sapeurs-pompiers professionnels, exercice du pouvoir disciplinaire à leur égard et avancement de grade (les avancements d'échelon à l'intérieur du grade étant de la compétence des exécutifs locaux).

— Contrôle de légalité des actes administratifs relatifs aux services d'incendie et de secours, pris par les autorités locales.

— Dissolution et classement en centre de secours des corps de première intervention.

— Tâches de prévention et d'instruction des personnels.

(1) Mais en raison de l'extension de la loi aux communautés urbaines, aux districts et aux syndicats de communes, les divergences de vue et les blocages qu'elles peuvent engendrer risquent de se multiplier.

(2) Modifié par le décret n° 83 508 du 10 juin 1983.

En outre, conformément à la loi du 2 mars 1982, il a la responsabilité de la mise en œuvre opérationnelle des moyens (dont il établit le règlement).

Le président du conseil général, présenté comme le chef du S.D.I.S., voit pour sa part ses pouvoirs se ramener, en réalité, essentiellement à :

- la préparation et l'exécution du budget ;
- la nomination des personnels non officiers, et l'exercice du pouvoir disciplinaire à leur égard ;
- la présidence de la commission administrative et la désignation des quatre officiers membres.

Cette répartition des compétences est source d'ambiguïté et de conflits, ainsi que l'ont souligné certains des représentants des présidents de conseil général.

L'exemple a été cité d'un désaccord entre le commissaire de la République et le président du conseil général sur le choix du chef de corps des sapeurs-pompiers. Or, s'agissant d'un officier responsable de la mise en œuvre opérationnelle, la circulaire du 24 novembre 1982 indique que c'est le commissaire de la République qui est compétent pour procéder aux nominations, ce qui ne ressort expressément ni de la loi du 2 mars 1982 ni du décret du 4 août 1982 modifié.

En outre, la question est posée de savoir à qui incomberait la responsabilité effective en cas de carences face à un sinistre grave du commissaire de la République ou du président du conseil général. Interrogé sur ce point, le ministre de l'Intérieur n'a jusqu'ici apporté aucune réponse.

Ainsi cette répartition des attributions respectives du président du conseil général et du commissaire de la République est-elle vécue comme une remise en cause des principes énoncés dans la loi du 2 mars 1982 et s'avère-t-elle génératrice de conflits.

1. Le maintien de compétences croisées et de financements multiples se révélera conflictuelle.

a) 1. Sénat a toujours été favorable à une répartition des compétences sous forme de blocs homogènes.

L'une des caractéristiques de l'administration française est la prolifération de ce qu'il est convenu d'appeler « les financements croisés ». Cette confusion même des compétences et des financements

empêche une évaluation claire des coûts et favorise en fait par la prolifération des réglementations qu'elle entraîne une mainmise de l'Etat à travers ses services techniques. C'est la théorie qui était soutenue par le rapport Guichard en 1976. Elle peut présenter quelques aspects théoriques mais elle correspond à des règles élémentaires d'efficacité administrative et de bon sens

Cette philosophie sous-tendait le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales examiné par le Sénat en 1978 et 1980. « L'enchevêtrement des compétences entre l'Etat et les collectivités locales dérouté le citoyen, bride les initiatives des élus, entretenant en définitive une grande confusion, source d'irresponsabilité, consciente ou inconsciente. Il faut que dans nos communes et nos départements on sache qui fait quoi. Il faut que chacun sache situer où se trouve le véritable pouvoir de décider et, par voie de conséquence, l'origine de la responsabilité. L'exercice des compétences doit être confié à la collectivité qui est la mieux placée pour rendre le meilleur service aux citoyens. » (1)

Telle a été la position constamment défendue depuis 1978 par la Haute Assemblée. Dans son rapport sur le projet « droits et libertés » notre collègue Michel Giraud réaffirmait qu'« à chaque collectivité doit correspondre, une compétence, l'organisation de ses services correspondants et l'affectation des ressources nécessaires ».

b) La décentralisation actuelle n'a pas résolu le problème de l'enchevêtrement des compétences.

Les différents niveaux d'administration locale interviennent successivement, complémentirement, parfois concurremment. Ceci est particulièrement vérifiable en matière d'interventionnisme économique, mais aussi dans tous les domaines financiers. Pour un même investissement projeté dans une commune, l'insuffisance des subventions et le tarissement du crédit incitent les collectivités de base à solliciter la participation financière du département et de la région. Ceci est vrai aussi dans les domaines techniques comme l'urbanisme où les petites communes, incapables de se doter des services techniques nécessaires pour mettre en œuvre l'élaboration d'un P.O.S., se tourneront vers le département pour obtenir son concours.

Comme la confusion des compétences et des financements entraînait une mainmise de l'Etat à travers ses services techniques, l'actuelle confusion des compétences et des financements risque d'entraîner, demain, une mainmise de fait du département ou de la région sur les petites communes et ceci malgré le principe fondamental posé par l'article 2 de la loi du 7 janvier 1983 selon lequel

(1) Discours de M. Christian Bonnet, ministre de l'Intérieur, prononcé le 20 juin 1978 devant le Sénat.

« les transferts de compétences prévus par la présente loi au profit des communes, des départements et des régions, ne peuvent autoriser l'une de ces collectivités à établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une autre d'entre elles ».

c) De fait, la concurrence existe entre les départements et la région.

« Même dans les régions où l'ensemble des départements sont dirigés par des élus d'une même tendance politique », soulignent les hauts fonctionnaires en poste dans des collectivités territoriales ou des régions, « on s'aperçoit que l'évolution administrative rend la coordination difficile et ceci est une source soit de doubles emplois, soit, au contraire, de vides. »

Quelle que soit la volonté des élus de régler leurs rapports soit par la voie contractuelle, soit par des conférences de coordination, on perçoit un sentiment latent de méfiance réciproque. La volonté de certains conseils généraux d'être saisis pour avis ou de décider de l'attribution des subventions du conseil régional aux communes de leur ressort territorial en est une illustration.

L'introduction d'un quatrième niveau d'administration, et a fortiori d'une quatrième collectivité territoriale lorsque les conseils régionaux sont élus au suffrage universel direct et auront ainsi acquis une légitimité complète, pourrait renforcer les risques de conflits, de blocages ou de doubles emplois.

La réforme actuelle, engagée en priorité sur le terrain des « pouvoirs », ne présente pas une répartition des compétences et des ressources suffisamment claire pour éviter de tels risques.

M. Jean-Pierre Fourcade, président du Comité des finances locales, a insisté sur ces risques et sur le coût financier inéluctable qui en découlerait. « Si on avait posé la réforme en termes de moyens, on aurait sans doute évité la création de l'ensemble de ces frais généraux supplémentaires surtout à partir du moment où, seul pays occidental, nous nous dotions de quatre niveaux de responsabilité ». « Si on combine le concept de quatre niveaux d'intervention avec le mécanisme des financements croisés que les fonctionnaires adorent parce que cela permet à chacun de mettre son grain de sel et de garder ses pouvoirs malgré la décentralisation, il est clair que l'on a là un système absolument merveilleux, qui est une machine formidable à fabriquer des dépenses supplémentaires. De ma point de vue, **l'articulation des quatre niveaux** plus les niveaux intermédiaires, lorsqu'il y a communauté urbaine, **et le problème des financements croisés sont vraiment les problèmes les plus importants** que nous avons au niveau de ces frais généraux. »

CONCLUSION

La décentralisation est une idée acceptée par tous.

Sa mise en œuvre, en revanche, se révèle source de problèmes et de difficultés. Interrogé systématiquement par votre Rapporteur sur le point de savoir quels étaient les problèmes les plus importants et les plus urgents, **la quasi-unanimité des élus locaux et des fonctionnaires entendus par la mission ont classé les problèmes financiers en première position.**

Faisant écho aux préoccupations concrètes des élus et des fonctionnaires chargés de la mise en œuvre de la réforme, la mission d'information aboutit au constat qu'après un an d'application, dans un environnement économique défavorable, **la décentralisation se révèle être une réforme coûteuse.**

Consciente de la volonté, unanime, de poursuivre ce processus, mais dans des conditions financières meilleures, la mission se doit de mettre l'accent sur les conséquences fâcheuses que pourrait engendrer la poursuite de la réforme, dans la perspective engagée depuis un an.

Une telle éventualité risquerait, en effet, de se traduire :

1° Par une augmentation néfaste de la fiscalité locale dans une période de crise économique : augmentation de la taxe foncière sur les propriétés non bâties grevant les espoirs d'un maintien du revenu des agriculteurs, augmentation de la taxe professionnelle alourdissant les charges qui pèsent sur les entreprises, augmentation de la taxe d'habitation assombrissant les perspectives de baisse du pouvoir d'achat des Français. Le Président de la République admet que le taux de prélèvement obligatoire a atteint un seuil à ne plus dépasser. Si l'Etat maintient le niveau de ses dépenses et transfère au même moment l'exercice de compétences aux collectivités locales, on voit mal comment le prélèvement sur l'économie nationale pourrait demeurer stable (1).

2° Par une interrogation sur le coût fiscal de la décentralisation, génératrice de dépenses de fonctionnement supplémentaires, et sur

(1) De 1981 à 1983, l'Etat a recruté 60 000 fonctionnaires supplémentaires, se dotant ainsi d'importants moyens nouveaux, au moment où il affirme vouloir réduire ses domaines d'intervention. Ceci paraît contraire à l'esprit de la décentralisation.

l'opportunité d'augmenter les « frais généraux de l'entreprise France » dans une période de difficultés économiques, où le maximum de moyens financiers doit être mis au service des secteurs industriels d'avenir et des technologies nouvelles.

3° Par le prolongement de la tendance de « débudgétisation » des secteurs à risques, l'Etat se désengageant des domaines politiquement sensibles ou financièrement coûteux et laissant aux collectivités territoriales la charge financière et la responsabilité des échecs éventuels.

4° A terme, par un rejet de l'idée même de décentralisation, les élus locaux ayant le sentiment d'être les jouets d'une décentralisation de l'impopularité politique et fiscale et les citoyens ressentant annuellement le coût financier de la réforme. **C'est ce dévoiement de l'idée de décentralisation qu'il faut éviter.**

∴

La perception de ces dérapages potentiels avait conduit le Sénat à adopter un certain nombre de préalables à la poursuite de la répartition des compétences, au titre premier de la proposition de loi. L'Assemblée nationale ayant rejeté pratiquement tous ces verrous, la Haute Assemblée a été inévitablement amenée à rejeter, en seconde lecture, un texte qui ne comportait plus aucune garantie réelle, en lui opposant la question préalable (1).

La mission d'information s'est efforcée d'enregistrer, en les commentant le cas échéant, les réactions des administrateurs locaux aux premières mesures de décentralisation, en particulier aux transferts de compétences et de ressources tels qu'ils pouvaient être appréciés à la fin du mois de juin, au terme d'une série d'auditions commencée le 19 mai.

Ces transferts, à l'exception de celui de la formation professionnelle, opéré le 1^{er} juin, font, depuis, l'objet de dispositions législatives nouvelles. Les opinions émises, qu'elles portent sur les effets de mesures récentes déjà prises ou sur les conséquences prévisibles des mesures envisagées, ne sauraient, de ce fait, être considérées comme définitives.

Aussi, la mission a-t-elle décidé de prolonger ses travaux dans un esprit de dialogue avec tous ceux, Gouvernement et responsables locaux, qui ont en charge cette décentralisation tout à la fois souhaitée et redoutée.

(1) Cf. annexe II.

DISCUSSION FINALE DU RAPPORT DE LA COMMISSION

La mission d'information s'est réunie le mardi 12 juillet 1983 pour examiner le présent document.

Après la présentation de celui-ci par M. Christien Poncelet, rapporteur, il a été procédé à un échange de vues, au terme duquel le rapport a été adopté par huit voix contre zéro.

Deux membres de la mission, excusés, avaient fait connaître, préalablement, l'un ses réserves, l'autre son désaccord sur les conclusions du rapport.

ANNEXES

ANNEXE I

LISTE DES AUDITIONS

Toutes les instances directement impliquées dans le processus de décentralisation ont été sollicitées pour déposer devant la mission.

Jusqu'à présent, ont été entendues les délégations suivantes :

Judi 19 mai :

- Délégation de l'Assemblée permanente des présidents de conseils généraux (M. Tenailon, président, accompagné de MM. Goetschy, Voisin, Salvi).
- Délégation de l'Association des maires de France.

Mercredi 25 mai :

- Délégation de l'Association amicale des hauts-fonctionnaires du ministère de l'Intérieur en fonction auprès des collectivités locales et des régions (MM. Dendeul, Lépine, Garnier, Gasnier, Guérier de Dumast).
- Délégation de l'Association des maires de grandes villes (MM. Rausch, Douffiagues, Rossinot et Jean-Marie Girault).

Mercredi 8 juin :

- Délégation des présidents de conseils régionaux de la majorité, conduite par M. Pourchon.
- Délégation des présidents de conseils régionaux de l'opposition (MM. Michel Giraud, Guichard et d'Ornano).
- Délégation de la Fédération nationale des maires ruraux, conduite par M. Paou.
- Délégation de l'Association du corps préfectoral et des hauts-fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, conduite par M. Vochel.

Mercredi 15 juin :

- Délégation de maires d'arrondissement de Lyon (MM. Flacher et Thévenot).

Mercredi 22 juin :

- Délégation de maires d'arrondissement de Paris (MM. Krieg Permin, Tiberi et Toubon).
- Audition de M. Tessier maire d'arrondissement de Marseille (1).

Mardi 28 juin

- Audition de M. Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation.
- Audition de M. Jean-Pierre Fourcade, président du Comité des finances locales.

(1) Pour des raisons de calendrier, les auditions proposées aux autres maires d'arrondissement de Marseille n'ont pu avoir lieu.

ANNEXE II

TABLEAU COMPARATIF (1)

Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en lecture définitive
<p>TITRE PREMIER</p> <p>DES PRINCIPES FONDAMENTAUX ET DES MODALITES DES TRANSFERTS DE COMPETENCES</p>	<p>TITRE PREMIER</p> <p>DES PRINCIPES FONDAMENTAUX ET DES MODALITES DES TRANSFERTS DE COMPETENCES</p>
<p>SECTION I</p> <p>Des principes fondamentaux.</p>	<p>SECTION I</p> <p>Des principes fondamentaux.</p>
<p>Article premier.</p>	<p>Article premier.</p>
<p>Les transferts de compétences prévus par la présente loi s'effectuent dans le respect des principes définis par la loi n° 82-213 modifiée du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et conformément aux dispositions des titres premier et III de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, et sous réserve de la réalisation des dispositions de la section 2 ci-après.</p>	<p>Les transferts...</p> <p>l'Etat.</p>
<p>Art. 2.</p>	<p><i>Supprimé.</i></p>
<p>Les transferts de compétences prévus par la présente loi prendront effet aux dates déterminées par l'article 4 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée sous réserve des dispositions prévues à l'article 3 ci-après.</p>	
<p>Art. 3.</p>	<p><i>Supprimé.</i></p>
<p>L'entrée en vigueur des transferts de compétences prévus par la présente loi est subordonnée au respect des conventions de mise à disposition de personnels conclues,</p>	

(1) Entre le texte adopté par le Sénat en première lecture et le texte adopté par l'Assemblée nationale en lecture définitive pour le titre premier de la proposition de loi tendant à compléter la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

**Texte adopté par le Sénat
en première lecture**

en application des articles 26, 27, 73 et 74 de la loi n° 82-213 modifiée du 2 mars 1982 précitée, entre le président du conseil régional ou général et le représentant de l'Etat dans la région ou le département.

SECTION 2

**De l'adaptation de la participation de l'Etat
à certaines dépenses.**

Art. 4.

L'article en vigueur des transferts de compétences dans le domaine des transports ne pourra intervenir avant que l'Etat n'ait porté, pour chaque département, sa participation en matière de transports scolaires à 65 % des dépenses actuellement subventionnables évaluées à leur coût réel.

Art. 5.

I. — L'Etat assure le logement des instituteurs et en supporte la charge.

II. — Dans le deuxième alinéa de l'article 14 de la loi du 30 octobre 1886 indiquant les dépenses obligatoires pour les communes en matière d'enseignement, le membre de phrase « ... le logement de chacun des membres du personnel enseignant attachés à ces écoles... » est supprimé.

L'article 2 de la loi du 19 juillet 1889 sur les dépenses ordinaires de l'instruction primaire publique et les traitements du personnel de service, qui indique les dépenses à la charge de l'Etat, est complété par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« 9. Les indemnités représentatives du logement des maîtres ».

III. — Dans le dernier alinéa de l'article 97 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée, les mots : « au moyen de la création d'une dotation spéciale intégrée dans la dotation globale de fonctionnement » sont supprimés.

IV. — Les dispositions du présent article entrent en vigueur le 1^{er} janvier suivant la

**Texte adopté par l'Assemblée nationale
en lecture définitive**

SECTION 2

**De l'adaptation de la participation de l'Etat
à certaines dépenses.**

Art. 2.

La participation de l'Etat en matière de transports scolaires est portée à 65 % des dépenses actuellement subventionnables dans tous les départements où les transports scolaires sont gratuits à la date du 30 juin 1983.

Supprimé.

**Texte adopté par le Sénat
en première lecture**

publication de la présente loi. La loi de finances fixe les modalités budgétaires d'application de cet article.

Art. 6.

I. — La révision de la répartition des charges d'aide sociale prévue à l'article 93 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée s'effectue à compter du 1^{er} janvier 1984 sur une période de trois ans au plus.

II. — Après le second alinéa de l'article 93 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée, sont insérés les deux alinéas suivants :

« Cette révision ne peut avoir pour effet d'augmenter le taux de participation des départements aux dépenses.

« Les transferts de ressources qui en résultent sont versés par le budget de l'Etat aux départements concernés par cinquième pendant cinq ans. »

Art. 7.

Les sommes restant dues par l'Etat aux départements en application des articles 189 et 190 du Code de la famille et de l'aide sociale seront intégralement remboursées par quart chaque année à compter du 1^{er} janvier 1984.

Art. 8.

L'article 97 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée est complété par les dispositions suivantes :

« — les charges induites pour l'Etat par l'application de l'article 93 de la présente loi et de l'article 6 de la loi n° du

« — les charges induites pour l'Etat par l'application de l'article 7 de la loi n° du

« — la part des sommes attribuées par l'Etat aux départements au titre des trans-

**Texte adopté par l'Assemblée nationale
en lecture définitive**

Art. 3.

I. — Sans modification.

II. — Après le deuxième alinéa de l'article 93...

précitée, est inséré l'alinéa suivant :

« Les transferts financiers résultant de cette révision sont financés pour un montant de 130 millions de francs par une augmentation de la participation de l'Etat aux dépenses d'aide sociale des départements les plus défavorisés au regard des critères mentionnés à l'alinéa précédent. »

Art. 4.

Les sommes

... aide sociale dans leur rédaction en vigueur avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi seront intégralement remboursées par douzième au cours du premier semestre de chaque année à compter du 1^{er} janvier 1985.

Supprimé.

Texte adopté par le Sénat
en première lecture

ports scolaires correspondant à la réévaluation de sa participation aux dépenses de ce service prévue à l'article 4 de la loi n° du . . . »

SECTION 3

De la compensation
des transferts de compétences.

Art. 9

Les charges résultant des transferts de compétences opérés par la présente loi font l'objet d'un décompte intégral, collectivité par collectivité, et d'une compensation dans les conditions prévues par les articles 5 et 94 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée.

Art. 10.

L'article 85 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée est complété *in fine* par l'alinéa suivant :

« Toute charge nouvelle incombant aux régions du fait de la modification par l'Etat par voie réglementaire, des règles relatives à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage est compensée par des crédits versés par l'Etat conformément au 1° du présent article, lorsque cette charge n'est pas déjà compensée par l'accroissement, en termes réels, des crédits du fonds régional de l'apprentissage »

Art. 11.

La sous-section 1 de la section II du titre III de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée est complétée par un article 95 bis ainsi rédigé :

« Art. 95 bis. — A compter de 1984, les charges induites l'année précédente, pour les communes, les départements et les régions, par les transferts de compétences et qui n'ont pas été compensées au moyen de ressources attribuées par l'Etat selon les règles définies aux articles 5, 85 et 94 de la présente loi font respectivement

Texte adopté par l'Assemblée nationale
en lecture définitive

SECTION 3

(Suppression de cette division
et de son intitulé.)

Supprimé.

Supprimé.

Supprimé.

**Texte adopté par le Sénat
en première lecture**

L'objet d'une évaluation chaque année par la commission visée au troisième alinéa de l'article 94. Ces charges donnent lieu, par catégorie de collectivité concernée, au calcul d'un taux moyen de dépenses induites représentant la part des dépenses non compensées par rapport à l'ensemble des charges résultant, pour chaque catégorie, des transferts de compétences. Ces taux sont communiqués au comité des finances locales. Ils sont publiés dans le cadre de l'arrêté interministériel visé à l'article 94. »

**Texte adopté par l'Assemblée nationale
en lecture définitive**