

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 juin 1985.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi relatif à la prise en charge par l'Etat, les départements et les régions des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité.

Par M. André-Georges VOISIN,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrin, Camille Vallin, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir le numéro :

Sénat : 370 (1984-1985).

Collectivités locales.

SOMMAIRE

	Pages
Avant-propos	4
PREMIÈRE PARTIE. — EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. — La genèse du projet de loi	7
II. — Les principales caractéristiques du projet de loi	8
A. — Une mise en œuvre progressive	8
B. — Mais qui va nécessiter, à bref délai, un important travail administratif	8
C. — Des dispositions souvent favorables à l'Etat	9
1. Dans le règlement des conflits	9
2. Dans la fixation des normes d'actualisation	10
3. Pour la prise en compte de certaines dépenses	10
III. — Présentation synthétique du dispositif	11
A. — Les dispositions relatives aux dépenses de personnel	11
B. — Les dispositions relatives à l'équipement et à son fonctionnement	12
C. — Les dispositions diverses	13
DEUXIÈME PARTIE. — EXAMEN PAR LA COMMISSION	15
TROISIÈME PARTIE. — EXAMEN DES ARTICLES	17
<i>Article premier.</i> — Principe général de prise en charge	17
TITRE PREMIER. — Dispositions relatives aux dépenses de personnel	19
<i>Article 2.</i> — Calendrier de prise en charge des dépenses de personnel	19
<i>Article 3.</i> — Etat des emplois	22
<i>Article 4.</i> — Suppression de l'obligation de remplacement des agents mis à disposition	23
<i>Article 5.</i> — Principe d'une compensation de la prise en charge	24
<i>Article 6.</i> — Calcul du montant des dépenses de personnel	25
<i>Article 7.</i> — Modalités de la compensation financière	27
<i>Article 8.</i> — Subordination du droit d'option à l'accord préalable des collectivités publiques et délai de satisfaction du droit d'option	29
<i>Article 9.</i> — Statuts particuliers et recrutement de contractuels	30
<i>Article 10.</i> — Substitution de la région à l'Etat pour la prise en charge des agents départementaux mis à disposition de la région	31

	Pages
TITRE II. — Dispositions relatives aux autres dépenses de fonctionnement et aux dépenses d'équipement	33
<i>Article 11.</i> — Principe d'ur prise en charge par l'Etat des dépenses afférentes aux préfetures et sous-préfetures	33
<i>Article 12.</i> — Suppression des prestations obligatoires des départements et régions pour les dépenses afférentes aux préfetures et sous-préfetures ..	34
<i>Article 13.</i> — Mise à disposition de l'Etat à titre gratuit des immeubles territoriaux	35
<i>Article 14.</i> — Substitution de l'Etat dans les droits et obligations des départements et régions	37
<i>Article 15.</i> — Mise à disposition des départements et régions à titre gratuit des immeubles d'Etat	38
<i>Article 16.</i> — Constatation conventionnelle des dépenses	39
<i>Article 17.</i> — Règlement d'office à défaut de convention	43
<i>Article 18.</i> — Actualisation pour 1986	44
<i>Article 19.</i> — Compensation financière	44
<i>Article 20.</i> — Dépenses d'équipement	45
TITRE III. — Dispositions diverses	48
<i>Article 21.</i> — Partage des services	48
<i>Article 22.</i> — Délai de conclusion de l'avenant à la convention de partage ..	49
<i>Article 23.</i> — Prorogation des conventions prévues par la loi de 1982	50
<i>Article 24.</i> — Abrogation	51
<i>Article 25.</i> — Calendrier d'application pour les services extérieurs	52
<i>Article 26.</i> — Inapplicabilité du texte à Saint-Pierre-et-Miquelon	53
Annexe	54

AVANT-PROPOS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi relatif à la prise en charge par l'Etat, les départements et les régions des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité qui vous est soumis a été adopté par le Conseil des ministres le 13 juin 1985.

Il est déposé, pour une première lecture, sur le bureau du Sénat. Le Grand conseil des communes de France ne pourra qu'être sensible à la priorité qui est ainsi donnée à sa réflexion dans la procédure parlementaire.

Ce texte qui est, semble-t-il, le vingt-et-unième projet soumis au Parlement dans le cadre de la législation sur la décentralisation intervenue depuis 1982 a fait — malgré les délais extrêmement brefs impartis pour son instruction — l'objet d'un examen attentif de votre Commission.

Celle-ci a tenu le plus grand compte des observations émises par les élus et remercie particulièrement l'Assemblée permanente des présidents de conseils généraux de lui avoir fourni tous les éléments de documentation nécessaires.

Le texte qui vous est soumis, à la fois technique et limité dans son objet, n'en constitue pas moins, d'une certaine façon, **un tournant**. En effet, la substitution de la notion de prise en charge à titre gratuit à celle de maintien des prestations réciproques accentue la séparation des pouvoirs étatiques et locaux, ce qui était une condition de la décentralisation.

Bien qu'il n'ouvre **qu'une nouvelle période de transition** dans la mesure où les conventions sur lesquelles il va reposer ne seront valables que jusqu'à la publication d'une loi sur la répartition des ressources entre l'Etat et les collectivités territoriales, ce projet n'en apparaît pas moins **ambitieux**.

Même si la prise en charge et le partage s'effectuent à titre gratuit, les transferts financiers seront importants.

Face à cette ambition, votre Commission a abordé l'examen de ce texte sous un angle essentiellement technique. Elle observe

que de nombreux problèmes restent en suspens, que des zones d'ombre subsistent et que le Gouvernement devra apporter des précisions sur ces points.

Mais, compte tenu du caractère conventionnel du système sur lequel repose le projet de loi, votre commission des Finances a estimé que, tout en répondant à l'esprit de justice qui la conduit à **préserv**er les intérêts des départements et des régions face à un système qui peut, parfois, sembler trop favorable à l'Etat, les solutions qu'elle pouvait proposer devaient maintenir au système une réelle souplesse et permettre, avant tout, l'accord des **bonnes volontés**.

PREMIÈRE PARTIE

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. — LA GENÈSE DU PROJET DE LOI

Le transfert de l'exécutif dans les départements et les régions prévu par la loi du 2 mars 1982 et les transferts de compétences opérés principalement par les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983 ont nécessité, sur le terrain, un partage concret des services.

Ce partage s'est opéré, pour l'exécutif décentralisé, sur la base des articles 26 et 73 de la loi du 2 mars 1982, par voie conventionnelle.

Dans l'ensemble, il s'est effectué sans heurts, la bonne volonté des uns et des autres aidant, et les interventions du juge des comptes ou du juge administratif sur des cas graves ne semblent pas avoir dépassé la demi-douzaine.

Les particularités du système de partage prévu en 1982 étaient au nombre de deux :

— le principe du **maintien réciproque des prestations de toute nature** entre collectivités publiques ;

— un caractère **doublement transitoire** dans la mesure où ces prestations étaient maintenues jusqu'à la publication d'une loi portant transfert de ressources entre l'Etat et les collectivités locales et où les conventions de partage, par le jeu de l'article 9 de la loi du 7 janvier 1983, avaient une durée de trois ans à compter de la publication de cette dernière loi.

Le 10 janvier 1986, ces conventions arriveront donc à leur terme. C'est cette opportunité que saisit le Gouvernement pour **substituer**, à travers le projet de loi qui vous est soumis, **un système de prise en charge à titre gratuit au système de maintien des prestations réciproques**.

Une telle substitution ne saurait, dans son principe, encourir la réticence des élus locaux dans la mesure où elle va dans le sens de la **clarification**.

Il faut rappeler, par ailleurs, que l'article 78 de la loi de finances pour 1985 a permis une expérimentation de la réforme proposée dans quatre départements tests. Une note du ministère de l'Intérieur, présentée en annexe au présent rapport, fait le bilan provisoire de cette expérimentation.

Enfin, les élus départementaux et régionaux pourront se reporter avec profit à la circulaire n° 85-65 du 7 mars 1985 (Intérieur) adressée, à ce sujet, aux commissaires de la République. Cette circulaire ne saurait, bien entendu, être considérée autrement que comme un élément d'appréciation pour le Parlement.

II. — LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU PROJET DE LOI

A. — Une mise en œuvre progressive...

La première caractéristique du texte qui vous est soumis est qu'il est, au moins dans l'immédiat, limité dans ses conséquences :

— d'abord, parce que les services extérieurs de l'Etat dont le partage est actuellement en cours (notamment pour les directions départementales de l'équipement) ne seront soumis au système de prise en charge à titre gratuit qu'ultérieurement et à des dates fixées, pour chaque service, par décret en Conseil d'Etat avant le 31 décembre 1990 (article 25) ;

— ensuite, parce que la prise en charge des dépenses de personnel s'effectuera au fur et à mesure où il sera fait droit à l'exercice du droit d'option ouvert aux fonctionnaires par l'article 122 de la loi du 26 janvier 1984, c'est-à-dire subordonnée, à la fois, à la période de cinq ans ouverte pour le droit d'option et à celle de deux ans ouverte, ensuite, pour la satisfaction de ce droit, cette dernière période pouvant être prorogée indéfiniment si des statuts particuliers doivent être préalablement révisés par l'Etat (articles 2 et 9).

B. — Mais qui va nécessiter à bref délai un important travail administratif.

Ce caractère progressif est cependant compensé par l'importance des tâches qui vont s'imposer dès la publication de ce texte à l'Etat et aux départements et régions.

En effet, toute une série de documents devra être établie d'un commun accord dans un délai de trois mois après cette publication. Il s'agit :

— d'un avenant à la convention de partage des services conclue sous l'empire des articles 30 ou 77 de la loi du 2 mars 1982 (articles 21 et 22) ;

— d'un complément à l'annexe à ces conventions décrivant les immeubles ou parties d'immeubles et les meubles (articles 13 et 15) ;

— d'un état, complétant ces conventions, et résumant les emplois, agents et dépenses concernés par la prise en charge des personnels (article 3) ;

— enfin, d'une convention constatant le montant des dépenses de fonctionnement et certaines dépenses d'équipement (article 16).

Votre Commission observe que le même délai de trois mois est imposé pour l'établissement de ces documents qui sera nécessairement simultané mais que la conclusion à l'avenant de la convention de partage conditionne, à l'évidence, l'établissement des autres documents.

Elle observe, en outre, que la publication de la loi devra intervenir avant le 30 septembre 1985, sauf à rendre malaisée l'entrée en vigueur prévue, en partie, pour le 1^{er} janvier 1986.

C. — Des dispositions souvent favorables à l'Etat.

La procédure conventionnelle retenue pour l'établissement du partage et des conséquences de la prise en charge ne doit pas dissimuler le fait que l'Etat conserve des prérogatives non négligeables.

1. Dans le règlement des conflits.

Le défaut d'accord dans l'établissement des documents évoqués plus haut laisse, le plus souvent, à l'Etat le soin de résoudre les conflits.

Il en est ainsi du règlement d'office :

— des avenants aux conventions de partage, qui interviendront par décret (article 22) ;

— de l'état des emplois, qui interviendra également par décret (article 3) ;

— du montant des dépenses de personnel à prendre chaque année en charge, qui interviendra par arrêté, pris, il est vrai, après avis de la chambre régionale des comptes territorialement compétente (article 6) ;

-- de la convention constatant les dépenses de fonctionnement et d'équipement qui interviendra par décret (article 17).

Votre Commission estime qu'il serait souhaitable de subordonner, dans tous les cas, le règlement d'office à la consultation de la chambre régionale des comptes et à la présentation, par les parties concernées, de mémoires justificatifs écrits.

2. Dans la fixation des normes d'actualisation.

Si la loi du 2 mars 1982 avait prévu, à son article 102, une indexation de la compensation des transferts de compétences sur le rythme d'évolution de la dotation globale de fonctionnement, ce principe n'est respecté que par l'article 18 du projet pour l'actualisation des dépenses de fonctionnement et d'équipement pour 1986.

En revanche, est laissé à l'Etat le soin de fixer les conditions d'actualisation :

— du solde des dépenses de personnel à décompter (article 7) qui seront fixées par décret ;

— des dépenses afférentes aux agents départementaux mis à disposition des régions (article 10) ;

— de certaines dépenses d'équipement (article 16-2°) ;

— des dépenses d'équipement (article 20), la commission d'évaluation des charges étant, il est vrai, consultée dans ce dernier cas.

Votre Commission souhaite que le gouvernement précise, au cours des débats, quelles seront les normes d'actualisation retenues cas par cas.

3. Pour la prise en compte de certaines dépenses.

Dans deux cas principaux, le parallélisme des droits et obligations entre l'Etat, les départements et les régions n'est pas respecté :

— S'agissant des **dépenses de personnel**, l'article 9, en permettant une prolongation indéfinie des délais de satisfaction du droit

d'option des fonctionnaires risque de contraindre durablement les collectivités territoriales à financer des personnels qui désirent partir et dont elles ne ressentent pas l'utilité.

— Le problème est plus grave encore pour les **dépenses d'équipements**, qu'ils soient récents ou neufs. L'article 20 qui propose une péréquation des amputations de dotation générale de décentralisation ne paraît, à cet égard, pas pouvoir être retenu par votre Commission.

La seule solution acceptable paraît être une procédure de déduction des charges d'emprunt afférentes aux équipements neufs ou récents, sauf à pénaliser doublement les collectivités concernées :

— en les forçant à continuer à supporter les charges d'emprunt ;

— en leur imputant, sur leur dotation générale de décentralisation, les charges d'entretien courant.

Votre Commission estime que la solution de ce problème est une des conditions qui peuvent être mises à l'adoption de ce projet.

III. — PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DU DISPOSITIF

L'article premier se borne à poser le principe de la prise en charge à titre gratuit.

A. — Les dispositions relatives aux dépenses de personnel.

Le titre premier, relatif aux dépenses de personnel comprend les articles 2 à 10 inclus. Ces articles concernent :

— la prise en compte des dépenses directes (traitements) et indirectes (cotisations sociales, primes et indemnités de tout nature) ;

— le calendrier de la prise en charge (article 2) ;

— l'obligation d'établir à cette fin un état des emplois, agents et dépenses correspondantes en annexe aux conventions de prise en charge (article 3) ;

— la suppression de l'obligation de remplacement des agents (article 4) ;

— les modalités de calcul des dépenses de personnel (article 6) ;

— la compensation financière (articles 5 et 7) ;

- les délais d'option des fonctionnaires (article 8) ;
- la refonte des statuts particuliers et le recrutement de contractuels par l'Etat (article 9) ;
- enfin, la prise en charge par région des agents départementaux mis à sa disposition (article 10).

B. — Les dispositions relatives aux dépenses d'équipement et de fonctionnement.

Ces dispositions sont regroupées dans un titre II qui comprend les articles 11 à 20 inclus.

Le principe de la prise en charge dès 1986 des frais de fonctionnement et d'équipement des préfectures et sous-préfectures fait l'objet de l'article 11.

L'article 12 supprime l'obligation de maintien des prestations réciproques en ce domaine.

L'article 13 définit les domaines de prise en charge par l'Etat (immeubles et meubles) et prévoit l'établissement d'un annexe définissant les biens concernés.

L'article 14 prévoit la substitution de l'Etat dans les droits et obligations des départements et régions.

L'article 15 définit les domaines de prise en charge par les départements et régions.

L'article 16 fixe les règles d'évaluation des dépenses de fonctionnement et de certaines dépenses d'équipement.

L'article 17 définit les conditions du règlement d'office de ces dépenses en cas de désaccord.

L'article 18 prévoit l'actualisation des dépenses pour 1986.

L'article 19 définit les modalités de la compensation financière.

Enfin, l'article 20 organise un régime particulier de prise en compte et de compensation pour les dépenses d'équipement immobilier.

C. — Les dispositions diverses.

Le titre III a trait à des dispositions diverses, à savoir :

— la révision des conventions de partage des services (article 21) et les délais de cette révision (article 22) ;

— la prorogation de ces conventions jusqu'à l'intervention d'une loi sur la répartition des ressources entre l'Etat et les collectivités locales (article 23) ;

— l'abrogation de l'acte dit loi du 2 novembre 1940 qui conférait un caractère obligatoire aux dépenses afférentes aux services préfectoraux (article 24) ;

— le calendrier d'extension de la loi aux services extérieurs (article 25) ;

— le régime particulier de Saint-Pierre-et-Miquelon (article 26).

DEUXIÈME PARTIE

EXAMEN PAR LA COMMISSION

Réunie le 18 juin 1985 sous la présidence de M. Geoffroy de Montalembert, vice-président, puis de M. Edouard Bonnefous, président, la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la nation a procédé à l'examen du projet de loi n° 370 (Sénat, 1984-1985) relatif à la prise en charge par l'Etat, les départements et les régions des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité.

M. André-Georges Voisin, rapporteur, après avoir rappelé le cadre et les grandes lignes du projet de loi, a fait part à la Commission des principales observations que celui-ci lui inspirait.

A l'issue de l'exposé du Rapporteur, M. Maurice Blin, rapporteur général, a indiqué que le problème le plus délicat à résoudre lui paraissait être celui des dépenses d'équipement. Il a, en outre, demandé des précisions sur les conditions d'exercice du droit d'option par les fonctionnaires.

M. Jacques Descours Desacres a fait part du sentiment d'impréparation que lui inspirait ce texte dans plusieurs de ses dispositions et souhaité que la procédure d'évaluation des biens immeubles et meubles n'entraîne pas un surcoût administratif.

M. Geoffroy de Montalembert a, pour sa part, estimé qu'un état des lieux précis devait être dressé avant d'opérer le partage des biens. Il a, en outre, émis la crainte que ce partage ne provoque une croissance des dépenses des administrations.

M. René Ballayer a émis des réserves sérieuses sur l'ensemble du projet et souhaité que les départements et les régions soient préservés des pressions que l'Etat serait tenté d'exercer sur eux lors de la prise en charge des services.

La Commission a ensuite procédé à l'examen des articles du projet de loi.

Elle a adopté des amendements (cf. tableaux comparatifs dans la troisième partie. Examen des articles) aux articles 2, 3, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 17, 20 et 25 ainsi que des amendements portant articles additionnels après les articles 15 et 23.

La Commission a alors adopté les conclusions de son rapporteur et décidé de proposer au Sénat l'adoption du projet de loi n° 370 (Sénat 1984-1985) sous réserve des amendements qu'elle propose.

TROISIÈME PARTIE

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

Principe général de prise en charge.

Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
L'Etat, le département et la région supportent chacun en ce qui le concerne les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité.	Sans modification.

● *Commentaire.*

L'article premier définit le principe fondamental qui guide la réforme proposée, à savoir que l'Etat, la région et le département supportent, chacun en ce qui le concerne, les dépenses afférentes aux services placés sous son autorité.

Ces dépenses comprennent à la fois le fonctionnement, et, en particulier le personnel, et l'équipement.

Le présent projet de loi a donc pour objet de donner un cadre juridique nouveau au partage des services entre l'Etat, les départements et les régions.

Il s'agit de substituer à la notion de maintien des prestations réciproques, telle qu'elle était prévue par les articles 30 et 77 de la loi du 2 mars 1982 celle de prise en charge intégrale par chaque collectivité des services placés sous son autorité.

En résumé, on applique désormais l'axiome « **Qui commande paie** ». Il est intéressant d'observer que cet axiome vient se substituer à son dérivé « **Qui paie commande** » qui avait fait l'objet de certaines revendications depuis la mise en œuvre des lois des 7 janvier et 22 juillet 1983 organisant les transferts de compétences. Le nouvel

axiome retenu, plus restrictif, présente l'avantage d'être théoriquement plus logique, surtout compte tenu de l'impossibilité, apparue à l'expérience, de réaliser complètement des blocs de compétences et de supprimer le jeu des financements croisés où s'enchevêtrent encore subventions et fonds de concours de diverses origines.

Sur un plan de stricte technique législative, on peut cependant s'interroger sur la portée juridique d'une telle disposition, dépourvue de sanction, qui ne constitue qu'une pétition de principe dont l'inspiration relève d'un exposé des motifs susceptible, à la rigueur, d'orienter la décision du juge à l'occasion d'un contentieux.

● *Décision de la Commission.*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

TITRE PREMIER
DISPOSITIONS RELATIVES
AUX DÉPENSES DE PERSONNEL

Article 2.

Calendrier de prise en charge des dépenses de personnel.

Texte du projet de loi

A compter du 1^{er} janvier 1986, l'Etat, les départements et les régions prennent en charge les dépenses de personnel qui correspondent aux emplois ayant fait l'objet du partage prévu par les articles 26 et 73 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 et l'article 21 de la présente loi ainsi que les dépenses de personnel qui, ne se rattachant pas à un de ces emplois, sont relatives aux agents mis à disposition de plein droit conformément aux dispositions de l'article 125 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Cette prise en charge s'effectue au fur et à mesure qu'il est fait droit aux demandes d'option prévues à l'article 122 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ou que sont constatées les vacances des emplois. Elle porte sur l'ensemble des dépenses antérieurement supportées par la collectivité dont relevaient statutairement les agents concernés et notamment sur les compléments de rémunération versés sous quelque forme que ce soit mentionnés par l'article 111 de cette même loi.

Sont également l'objet d'une prise en charge par l'Etat, au 1^{er} janvier 1986, les compléments de rémunération versés sous quelque forme que ce soit aux agents de l'Etat en application des dispositions des articles 30 et 77 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée.

Propositions de la Commission

Alinéa sans modification.

... concer-
nés y compris les compléments...

Alinéa sans modification.

● *Commentaire.*

L'article 30 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 avait posé le principe du maintien des « prestations de toute nature » entre l'Etat, d'une part, et le département d'autre part, malgré les éventuels transferts ou mises à disposition.

L'article 77 de la même loi avait posé le même principe de maintien des « prestations de toute nature » entre l'Etat, d'une part, et la région d'autre part.

Dans les deux cas, ce maintien devait subsister jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi visée au deuxième alinéa de l'article premier de la même loi du 2 mars 1982 et devait porter répartition des ressources entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Cette dernière loi, comme on sait, n'a pas encore été soumise au Parlement.

L'article 9 de la loi du 7 janvier 1983 avait, parallèlement, prévu que les conventions conclues dans chaque département, en vertu de l'article 26 de la loi du 2 mars 1982, et dans chaque région, en vertu de l'article 73 de la même loi, pour la répartition des services, entre le représentant de l'Etat et l'exécutif départemental ou régional, seraient prorogées de droit jusqu'au terme d'un délai de trois ans après la publication de la loi du 7 janvier 1983. Ce terme devrait donc intervenir en janvier 1986.

A compter de janvier 1986, il s'agissait donc de mettre en œuvre un nouveau montage financier assurant la prise en charge des services et prestations.

L'article 2 du projet qui vous est soumis définit, à cet égard, une partie du calendrier de cette mise en œuvre.

Il distingue, à cette fin, les dépenses de personnel. Celles-ci seront prises en charge sous réserve des dispositions de l'article 123 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Aux termes de cet article 123, en effet, le droit d'option ouvert aux fonctionnaires entre le statut territorial ou le statut d'Etat s'exerce dans un délai de cinq ans à compter du 1^{er} janvier 1984, les demandes étant satisfaites dans un délai de deux ans à compter de la demande. Le calendrier de prise en charge des dépenses de personnel sera ainsi subordonné à l'exercice du droit d'option par les fonctionnaires.

L'article 2, par sa référence aux articles 26 et 73 de la loi du 2 mars 1982, délimite, en outre, dans son premier alinéa, les dépenses de personnel qui doivent être réparties.

Il s'agit des dépenses relatives :

1. aux agents de l'Etat mis à disposition du président du conseil général (paragraphe I, premier alinéa, de l'article 28 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982) ;

2. aux agents **de l'Etat** mis à disposition du **président du conseil régional** (premier alinéa du paragraphe I de l'article 75 de la même loi) ;

3. aux agents **de la région** mis à disposition du représentant de **l'Etat dans la région** (deuxième alinéa du paragraphe I du même article 75) ;

4. aux agents **du département** mis à disposition du représentant de **l'Etat dans la région** (deuxième alinéa du paragraphe I de l'article 75) ;

5. aux agents **du département** mis à disposition du **président du conseil régional** (premier alinéa du paragraphe I de l'article 75) ;

6. aux agents **du département** mis à disposition du représentant de **l'Etat dans le département** (deuxième alinéa du paragraphe I de l'article 28 de la loi du 2 mars 1982) ;

7. aux agents qui, n'ayant pas le statut des agents de la collectivité dont relève le service auquel ils appartiennent, sont **de plein droit mis à disposition de cette collectivité à titre individuel** en vertu de **l'article 125** de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Il conviendrait de s'assurer que le cas d'agents de la région éventuellement mis à disposition soit du représentant de l'Etat dans le département soit du président du conseil général — hypothèse qu'il ne faut pas écarter — est bien couvert par cette disposition.

Le deuxième alinéa de l'article 2 consacre **le principe du lien entre prise en charge et exercice du droit d'option** par les fonctionnaires concernés. Il prévoit, en outre, le cas où des vacances d'emploi sont constatées sur un emploi mis à disposition.

La prise en charge porte, selon cet alinéa, sur l'ensemble des dépenses relatives aux agents concernés.

Les compléments de rémunération (primes et indemnités) versés **sous quelque forme que ce soit** :

— sont soumis aux mêmes règles de prise en charge lorsqu'ils constituent des avantages acquis au sens de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;

-- sont pris en charge par l'Etat, dès le 1^{er} janvier 1986, lorsqu'ils résultent des transferts et mises à disposition des départements (article 30 de la loi du 2 mars 1982) et des régions (article 77 de la même loi).

● *Décision de la Commission.*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve d'un amendement rédactionnel au deuxième alinéa.

Article 3.

Etat des emplois.

Texte du projet de loi

Les conventions conclues en application des articles 26 et 73 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 sont complétées dans un délai de trois mois à compter de la publication de la présente loi par un état des emplois et des agents mentionnés à l'article 2. Cet état qui comprend le montant des dépenses correspondant à chaque emploi et les compléments de rémunération mentionnés à l'alinéa 3 de l'article 2 est approuvé par arrêté du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation

A défaut d'accord dans le délai prescrit, cet état est établi par décret.

Propositions de la Commission

... 2 mars 1982, assorties des avenants prévus à l'article 21, sont complétées...

... décret pris après consultation de la chambre régionale des comptes territorialement compétente et au vu des mémoires écrits des parties concernées.

● *Commentaire.*

Cet article impose l'établissement concerté entre l'Etat, les régions et les départements d'un état des emplois dont la prise en charge est à répartir.

Cet état devra être établi dans un délai de trois mois à compter de la publication de la loi actuellement en discussion.

Il comprendra le montant des dépenses correspondant à chaque emploi ainsi que les compléments de rémunération versés, sous quelque forme que ce soit, aux agents de l'Etat en application des dispositions des articles 30 et 77 de la loi du 2 mars 1982.

L'état sera établi par accord entre l'autorité mettant à disposition et celle bénéficiant de la mise à disposition.

Il conviendra que dans le cas où des agents départementaux sont mis à la disposition du représentant de l'Etat dans la région ou du conseil régional en vertu du paragraphe I de l'article 75 de la loi du 2 mars 1982, l'état dressé obtienne l'accord du ou des présidents de conseils généraux concernés.

Enfin, il conviendrait peut-être de confier à la chambre régionale des comptes territorialement compétente un rôle consultatif dans la procédure du règlement d'office de cet état prévu, au second alinéa de l'article 3, en cas de désaccord persistant au terme du délai de trois mois.

● *Décision de la Commission.*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve de deux amendements.

Le premier tend à tenir compte, pour l'établissement de l'état des emplois, des avenants conclus, après la publication du texte en discussion, aux conventions de partage des services.

Le second tend à subordonner le règlement d'office de cet état des emplois à la consultation de la chambre régionale des comptes et à une procédure de justification par écrit des parties en cause.

Article 4.

**Suppression de l'obligation
de remplacement des agents mis à disposition.**

Texte du projet de loi

A compter du 1^{er} janvier 1986, et dans les cas prévus à l'alinéa 2 de l'article 2, l'Etat, les départements et les régions ne sont plus tenus de remplacer leurs agents mis à disposition de plein droit et affectés sur un emploi figurant sur l'état prévu à l'article 3.

Propositions de la Commission

Sans modification.

● *Commentaire.*

L'article 4 met fin à l'obligation qui résultait, du fait de l'application du principe du maintien des prestations de toute nature défini aux articles 30 et 77 de la loi du 2 mars 1982, pour l'Etat, la région ou le département, de remplacer les agents mis à disposition d'une autre de ces collectivités.

Cette extinction de l'obligation intervient :

— au fur et à mesure qu'il est fait droit aux demandes d'option prévues à l'article 122 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;

— ou au fur et à mesure que sont constatées les vacances des emplois considérés.

● *Décision de la Commission.*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 5.

Principe d'une compensation de la prise en charge.

Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
La prise en charge directe par l'Etat, les départements et les régions des dépenses visées aux alinéas 2 et 3 de l'article 2 de la présente loi donne lieu à compensation financière dans les conditions définies aux articles 6 et 7 ci-dessous.	Sans modification.

● *Commentaire.*

Cet article est de pure forme.

Il annonce les règles de la compensation financière définies aux articles 6 et 7.

● *Décision de la Commission.*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 6.

Calcul du montant des dépenses de personnel.

Texte du projet de loi

Chaque année il est procédé au calcul du montant des dépenses prévues à l'alinéa 2 de l'article 2 ci-dessus supportées par l'Etat, les départements et les régions, correspondant à ceux des emplois figurant sur l'état mentionné à l'article 3 ci-dessus, qui donnent lieu à prise en charge l'année suivante par l'autorité d'emploi des agents antérieurement mis à disposition.

Les dépenses de personnel correspondant aux agents départementaux qui sont mis à disposition de l'Etat et qui font déjà l'objet du remboursement par l'Etat ne sont pas prises en compte dans le montant des dépenses.

En outre, en 1986, le montant des dépenses mentionnées au premier alinéa du présent article, inclut les sommes correspondant à la prise en charge par l'Etat des compléments de rémunération prévus au troisième alinéa de l'article 2.

Ce montant est arrêté par accord entre le représentant de l'Etat et le président du conseil général ou régional, chaque année, avant le 30 avril, et, pour l'année 1986, dès la publication de la présente loi.

En cas de désaccord, ce montant est fixé par arrêté du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, pris après avis de la chambre régionale des comptes territorialement compétente.

Propositions de la Commission

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

... pour l'année 1986, dans un délai de trois mois à compter de la publication...

Alinéa sans modification.

● *Commentaire.*

Chaque année, le représentant de l'Etat et le président du conseil général ou régional arrêtent d'un commun accord, et avant le 30 avril, le montant des dépenses résultant du partage de la prise en charge des personnels sur la base de l'état des emplois visé à l'article 3.

Ces dépenses sont, pour chaque année :

— celles, « directes et indirectes », supportées par la collectivité dont relevaient statutairement les agents concernés ;

— les compléments de rémunération, versés sous quelque forme que ce soit, visés à l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 pour les agents départementaux ou régionaux.

Il faut rappeler que l'article 25 exclut, en principe, jusqu'à l'intervention de décrets la prise en compte des dépenses relatives aux services extérieurs.

Une procédure de règlement d'office est prévue en cas de désaccord par voie d'arrêté ministériel.

Une procédure d'information mutuelle sera probablement nécessaire chaque année sur les éléments de calculs utilisables pour l'année suivante, entre les diverses autorités concernées.

Ces éléments sont :

— les vacances à intervenir ;

— les effets par emploi du droit d'option des fonctionnaires ;

— le montant des dépenses afférentes.

Il convient d'observer qu'aucune sanction n'est prévue en cas d'inobservation de cette nécessaire information mutuelle.

Pour 1986, un problème de coordination se pose dans la mesure où il est prévu que le montant des dépenses sera arrêté dès la publication de la loi. Or, il semblerait nécessaire de subordonner ce calcul à la conclusion de l'avenant aux conventions prévues aux articles 30 et 77 de la loi du 2 mars 1982 et au même délai de trois mois.

● *Décision de la Commission.*

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sous réserve d'un amendement au quatrième alinéa coordonnant les délais de calcul des dépenses afférentes au personnel et de révision des conventions de partage des services.

Article 7.

Modalités de la compensation financière.

Texte du projet de loi

Sur la base du montant déterminé conformément à l'article 6, il est procédé chaque année, dans les conditions fixées par décret, au calcul du solde résultant de la différence entre le montant des dépenses supportées par l'Etat et le montant des dépenses supportées par le département ou, le cas échéant, la région, et qui seront transférées à compter de l'exercice suivant, soit à l'Etat soit au département ou à la région.

Le solde ainsi déterminé est actualisé dans des conditions fixées par le décret mentionné à l'alinéa précédent.

Lorsque le montant des charges transférées à l'Etat excède celui des charges transférées au département ou à la région, le montant de la dotation générale de décentralisation, ou à défaut, le produit des impôts affectés au département et à la région pour compenser les charges nouvelles résultant des transferts de compétences dans les conditions prévues aux articles 94 et 95 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée, est diminué d'un montant égal à celui du solde défini à l'alinéa premier du présent article.

Dans le cas contraire, le montant de la dotation générale de décentralisation versée au département ou à la région est abondé d'un montant égal à celui de ce solde. Pour les départements pour lesquels le montant de la fiscalité transférée excède le montant des charges nouvelles résultant des transferts de compétences, le montant de l'ajustement prévu par l'article 95 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée est diminué d'un montant égal à ce solde.

La compensation financière réalisée, conformément aux dispositions qui précèdent, entre l'Etat d'une part, le département ou la région d'autre part, fait l'objet d'une régularisation pour tenir compte notamment du nombre réel des vacances effectivement constatées au cours de l'année en cause ainsi que du montant définitif des dépenses correspondant aux emplois pris en charge au titre de la même année.

Propositions de la Commission

... , dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat pris conformément au troisième alinéa *in fine* de l'article L. 234-21 du Code des communes, au calcul...

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

... d'autre part, fait, avant le 31 juillet de l'année suivante, l'objet...

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Sous réserve des dispositions de l'alinéa précédent, la diminution ou l'abondement de la dotation générale de décentralisation, ou l'ajustement réalisé sur le produit de la fiscalité transférée aux départements et aux régions, au titre de la prise en charge des dépenses mentionnées aux alinéas 2 et 3 de l'article 2 de la présente loi, sont opérés à titre définitif pour les emplois concernés.

Alinéa sans modification.

● *Commentaire.*

Les montants définis à l'article 6 permettent de calculer le solde financier résultant de leur différence pour l'Etat, les régions et les départements.

Ce solde sera actualisé dans des conditions fixées par décret.

Or, l'actualisation pose un problème dont la solution n'est pas évidente. En effet, les catégories de personnel sont loin d'être homogènes. Il sera donc, sans doute, nécessaire de chercher une référence dans le classement indiciaire de la fonction publique. Mais le choix de l'indice (334 nouveau corrigé, par exemple) risque d'entraîner des distorsions entre l'Etat et les collectivités concernées. Il semble donc prudent de prévoir que le critère d'actualisation serait soumis au double contrôle du Conseil d'Etat et du comité des finances locales.

Lorsque le solde est en faveur de l'Etat, il est procédé, en direction du département ou de la région concernée à une compensation d'un montant égal par le canal de la dotation générale de décentralisation.

A l'inverse, si un département ou une région est « gagnant », le montant de sa dotation générale de décentralisation ou éventuellement des impôts qu'il reçoit au titre des transferts de compétences sera diminué à due concurrence.

Une régularisation interviendra pour tenir compte de l'évolution effective des emplois. Peut-être conviendrait-il de préciser la date limite de cette régularisation.

Les modifications de ressources de compensation (dotation générale de décentralisation ou impôts transférés) sont opérées à titre définitif. C'est-à-dire que la base de calcul de ce que doit recevoir

le département ou la région au titre de la dotation générale de décentralisation est modifiée pour l'année en cause, mais aussi pour les années suivantes.

● *Décision de la Commission.*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve d'un amendement au cinquième alinéa qui précise le délai limite dans lequel doit intervenir la régularisation de la compensation financière.

Article 8.

Subordination du droit d'option à l'accord préalable des collectivités publiques et délai de satisfaction du droit d'option.

Texte du projet de loi

Lorsqu'un agent opte pour le maintien de son statut et sollicite son affectation à un emploi relevant de la fonction publique correspondant à son statut, satisfaction ne peut lui être donnée que par accord préalable de l'Etat et du département ou de la région.

A l'expiration du délai de deux ans prévu par l'article 123 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, il est fait droit à sa demande d'option.

Propositions de la Commission

Alinéa sans modification.

Il est fait droit à sa demande d'option dans le délai maximal prévu au second alinéa du paragraphe I de l'article 123 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 susvisée.

● *Commentaire.*

L'article 8 subordonne, à l'alinéa premier, l'exercice du droit d'option à l'accord préalable des collectivités concernées si cet exercice doit aboutir au maintien de cet agent dans son statut.

Il donne, à l'alinéa second, une interprétation maximaliste aux dispositions de l'article 123 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Certes, il s'agit de préciser qu'il ne peut être dérogé à l'article 123, mais une rédaction plus fidèle au texte initial semblerait préférable.

● *Décision de la Commission.*

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sous réserve d'un amendement qui donne au second alinéa une rédaction plus fidèle à la lettre de l'article 123 de la loi du 26 janvier 1984.

Article 9.

Statuts particuliers et recrutement de contractuels.

Texte du projet de loi

Le délai dans lequel il est fait droit à la demande d'option pour le statut de la fonction publique de l'Etat des agents des collectivités territoriales mis à disposition de l'Etat est prorogé, le cas échéant, jusqu'à la modification des statuts particuliers régissant les corps de fonctionnaires de l'Etat dans lesquels ils ont vocation à être intégrés.

Lorsque les fonctions exercées par ces agents ne correspondent pas aux fonctions afférentes à des emplois d'un corps de la fonction publique de l'Etat, il peut être procédé, en cas de vacance, au recrutement d'agents contractuels dans les conditions prévues à l'article 4 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 pour assurer ces fonctions.

Propositions de la Commission

Alinéa sans modification.

Si cette modification n'est pas intervenue dans un délai de deux ans à compter de la publication de la présente loi et si le fonctionnaire concerné maintient alors sa demande d'option, il est fait droit d'office à cette demande, dans le délai maximal de deux années prévu au second alinéa du paragraphe I de l'article 123 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 susvisée. Ce fonctionnaire est alors intégré, au besoin, dans un autre corps de la fonction publique de l'Etat.

Il ne peut être procédé, pour pourvoir à des vacances dans la fonction publique de l'Etat, au recrutement d'agents contractuels, dans les conditions prévues à l'article 4 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, que lorsque les fonctions assurées par des agents des collectivités territoriales ayant opté pour la fonction publique de l'Etat ne correspondent pas aux fonctions afférentes à des emplois d'un corps de cette dernière.

• *Commentaire.*

Cet article traite de deux problèmes distincts, mais cependant liés.

Premier problème : celui de la prorogation indéfinie du délai de deux ans fixé par le deuxième alinéa du paragraphe I de l'article 123 de la loi du 26 janvier 1984 pour la satisfaction des

demandes d'option dans le cas où les statuts particuliers de la fonction publique d'Etat doivent être modifiés. L'article ne précise pas qui, dans cet intervalle, supporte la charge des agents en question, mais on peut penser que le deuxième alinéa de l'article 2 s'applique. Ce seraient donc les collectivités territoriales.

Deuxième problème : celui de la non-correspondance, pendant la période de refonte des statuts particuliers, entre les fonctions assurées par les agents territoriaux optant pour la fonction publique et les besoins de cette dernière. Dans ce cas, des contractuels pourront être recrutés.

On peut s'interroger sur le caractère peut-être excessif des facilités ainsi données à l'Etat alors qu'aucune contrainte de délai ne lui est imposée pour la révision des statuts particuliers.

● *Décision de la Commission.*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve de deux amendements :

— le premier, dans un alinéa nouveau, tend à imposer à l'Etat une réforme des statuts particuliers dans un délai de deux ans ;

— le second, au deuxième alinéa, tend à contraindre l'Etat à recruter prioritairement des agents optants des collectivités territoriales plutôt que des contractuels.

Article 10

Substitution de la région à l'Etat pour la prise en charge des agents départementaux mis à disposition de la région.

Texte du projet de loi

La région est substituée à l'Etat dans l'obligation de remboursement des agents départementaux mis à sa disposition en application de l'article 73 de la loi du 2 mars 1982 précitée.

La dotation générale de décentralisation de la région est abondée d'un montant égal à celui des crédits affectés par l'Etat à ce remboursement au cours de l'exercice 1985 et actualisés dans des conditions fixées par décret.

Propositions de la Commission

...de remboursement des charges afférentes aux agents...

...fixées par le décret prévu au premier alinéa de l'article 7.

● *Commentaire.*

Aux termes de l'article 73 et du premier alinéa du paragraphe I de l'article 75 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, des agents départementaux ont été mis à disposition des présidents des conseils régionaux.

Le premier alinéa de l'article 10 du projet de loi substitue la région à l'Etat pour la prise en charge des dépenses afférentes à ces agents départementaux.

La dotation générale de décentralisation des régions sera abondée à due concurrence et actualisée dans des conditions qu'il conviendrait de ne pas abandonner sans garantie au pouvoir réglementaire.

● *Décision de la Commission.*

Votre commission des Finances propose d'adopter cet article sous réserve d'un amendement rédactionnel et d'un amendement d'harmonisation avec l'article 7.

TITRE II
DISPOSITIONS RELATIVES
AUX AUTRES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT
ET AUX DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT

Article 11.

**Principe d'une prise en charge par l'Etat des dépenses afférentes
aux préfectures et aux sous-préfectures.**

Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>A compter du 1^{er} janvier 1986, l'Etat prend en charge les dépenses relatives au fonctionnement de l'administration préfectorale et à l'équipement des préfectures et sous-préfectures dans les conditions définies ci-après.</p>	<p>Sans modification.</p>

● *Commentaire.*

L'article 11 fixe le principe d'une prise en charge par l'Etat des dépenses relatives aux préfectures et sous-préfectures.

Ces dépenses comprennent :

- le fonctionnement de l'administration préfectorale ;
- l'équipement mobilier et immobilier des préfectures et sous-préfectures.

Le paragraphe II de l'article 78 de la loi de finances pour 1985 avait prévu une expérimentation, pour la seule année 1985, de cette prise en charge dans les départements de la Gironde, des Landes, de la Saône-et-Loire et de la Savoie (cf. annexe).

C'est cette prise en charge qu'il est proposé de généraliser à compter du 1^{er} janvier 1986.

Actuellement, ces dépenses sont régies, pour les départements sur la base du décret n° 82-243 du 15 mars 1982 et d'une circulaire du 16 mars 1982 et, pour les régions, sur la base du décret n° 82-242 du 15 mars 1982 et d'une circulaire du 2 avril 1982.

L'article 11 prévoit une prise en charge à compter du 1^{er} janvier 1986. On peut s'interroger sur la compatibilité entre cette disposition et celle de l'article 9 de la loi du 7 janvier 1983 qui semble impliquer comme délai le 10 janvier 1986. Il conviendrait donc peut-être de prévoir une harmonisation avec le terme prévu pour le système conventionnel.

● *Décision de la Commission.*

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 12.

Suppression des prestations obligatoires des départements et régions pour les dépenses afférentes aux préfetures et sous-préfetures.

Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>A partir du 1^{er} janvier 1986, les départements et les régions ne sont plus tenus d'assurer les prestations qui leur incombent du fait des articles 30 et 77 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 pour le fonctionnement de l'administration préfectorale et l'équipement des préfetures et sous-préfetures, et qui font l'objet de la convention prévue à l'article 16 de la présente loi.</p>	<p>... des préfetures, des sous-préfetures et des biens immeubles qui leur sont annexés, et qui...</p>

● *Commentaire.*

L'article 12 est le corollaire du principe de prise en charge directe par l'Etat défini à l'article 11.

Cet article propose donc l'abolition de l'obligation faite aux départements et aux régions, par les articles 30 et 77 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 de maintenir les prestations de toute nature qu'ils assuraient pour le fonctionnement de l'administration préfectorale et l'équipement mobilier et immobilier des préfetures et sous-préfetures.

Une telle disposition est en expérimentation dans les départements de la Gironde, des Landes, de Saône-et-Loire et de la Savoie sur la base du paragraphe I de l'article 78 de la loi de finances pour 1985 (cf. Annexe).

On peut s'interroger sur la notion de « préfectures et sous-préfectures ». Apparemment, elle pourrait s'interpréter de façon stricte. Mais dans la réalité, il serait souhaitable, semble-t-il, de prendre en compte les annexes immobilières de ces immeubles que sont les parcs et jardins qui peuvent les entourer, les appartements de fonction affectés aux personnels, les propriétés immobilières dont le corps préfectoral peut, par ailleurs, avoir la jouissance.

● *Décision de la Commission.*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve d'un amendement qui précise que les propriétés diverses mises à disposition du corps préfectoral sont concernées par la prise en charge.

Article 13.

Mise à disposition de l'Etat à titre gratuit des immeubles territoriaux.

Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Les immeubles ou parties d'immeubles départementaux, régionaux et communaux abritant les locaux affectés au fonctionnement de l'administration préfectorale, y compris ceux des sous-préfectures, sont mis à la disposition de l'Etat à titre gratuit à compter du 1^{er} janvier 1986. L'Etat prend à sa charge les travaux d'entretien et de grosses réparations incombant au propriétaire. Il possède tous pouvoirs de gestion et, le cas échéant, agit en justice aux lieu et place du propriétaire.</p>	<p>... d'immeubles départementaux et régionaux abritant...</p>
<p>Cette mise à disposition s'étend aux meubles, matériels et véhicules actuellement affectés à l'administration préfectorale. L'Etat assume l'entretien et le renouvellement de ces biens mobiliers.</p>	<p>... sous-préfectures et les biens immeubles qui leur sont annexés...</p>
<p>L'annexe aux conventions prévues aux articles 26 et 73 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, décrivant les immeubles ou parties d'immeubles abritant les locaux affectés au fonctionnement de l'administration préfectorale, ainsi que le cas échéant les biens meubles, est complétée en tant que de besoin dans le délai de trois mois suivant la publication de la présente loi, notamment pour tenir compte de la répartition des locaux résultant du partage des services communs ou mis à disposition.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
	<p>Alinéa sans modification.</p>

● *Commentaire.*

Le régime retenu pour les biens meubles et immeubles affectés au fonctionnement de l'administration préfectorale est celui de la mise à disposition à titre gratuit.

Ce régime est expérimenté actuellement dans les départements de la Gironde, des Landes, de Saône-et-Loire et de la Savoie sur la base du paragraphe II de l'article 78 de la loi de finances pour 1985 (cf. Annexe).

Cette mise à disposition concerne :

— les immeubles ou parties d'immeubles, en cas d'enchevêtrement, abritant les locaux affectés au fonctionnement de l'administration préfectorale, y compris ceux des sous-préfectures ;

— les meubles, matériels et véhicules actuellement affectés à l'administration préfectorale.

L'annexe aux conventions qui auront été conclues en application des articles 26 et 73 de la loi du 2 mars 1982 sera complétée, dans un délai de trois mois après la publication du texte actuellement en discussion pour tenir compte des partages opérés concrètement.

Il conviendrait de préciser que cette annexe devra traiter des immeubles, propriétés, parcs ou jardins dont jouit actuellement le corps préfectoral.

Par ailleurs, se pose la question de l'ancienneté des biens en question. Dans le cas de constructions neuves, le coût d'entretien est, évidemment, moindre.

Enfin, il faut souligner que l'origine de propriété des immeubles actuellement affectés à l'administration préfectorale est extrêmement diverse. Ainsi, alors que certains immeubles ou meubles appartiennent à des régions ou des départements, d'autres immeubles appartiennent à des communes. L'article 16 présente l'inconvénient de mettre à disposition gratuite de l'Etat ces derniers immeubles ou meubles et ceci sans compensation financière pour les communes. Il conviendrait donc de remédier à cette lacune, à moins qu'il ne soit précisé que l'article 14 ci-après suffit à régler ce cas de figure. Il semble, en effet, que les immeubles communaux affectés à l'administration préfectorale soient peu nombreux, exception faite de l'hôtel du « Petit Broglie » à Strasbourg.

● *Décision de la Commission.*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve d'un amendement de coordination et d'un amendement qui renvoie, implicitement, le règlement du cas des immeubles communaux à l'article 14 et à l'article 15 qui devra être amendé en ce sens.

Article 14.

**Substitution de l'Etat dans les droits
et obligations des départements et régions.**

Texte du projet de loi

L'Etat est substitué aux départements et aux régions dans leurs droits et obligations dans les matières donnant lieu à prise en charge des dépenses par l'Etat.

Propositions de la Commission

Sans modification.

● *Commentaire.*

Corollaire de la mise à disposition à titre gratuit, l'article 14 pose le principe de la substitution de l'Etat dans les droits et obligations des départements et des régions.

Ce principe semble notamment concerner la prise en charge des loyers éventuellement versés à des communes ou à des particuliers ainsi que des primes d'assurances. Il conviendrait que le Gouvernement apporte des précisions sur ce point.

En revanche, les annuités des emprunts contractés pour la construction des équipements mis à disposition ne semblent pas devoir être transférées à l'Etat sur la base de cet article. Il y a là un point extrêmement important pour lequel une solution pourrait être recherchée à l'article 16, faute de quoi certains départements ou certaines régions qui ont récemment construit des équipements affectés à l'Etat risquent de se trouver doublement frappés à la fois par l'obligation de continuer à rembourser des emprunts concernant des travaux dont ils n'ont plus le bénéfice et par l'amputation — parfois considérable, selon les prévisions — de dotation générale de décentralisation que l'entretien des équipements correspondants risque d'entraîner.

• *Décision de la Commission.*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 15.

Mise à disposition des départements et régions à titre gratuit des immeubles d'Etat.

Texte du projet de loi

Les immeubles ou parties d'immeubles appartenant à l'Etat et affectés au fonctionnement des services départementaux ou régionaux sont mis à la disposition du département ou de la région à titre gratuit. Le département ou la région prend à sa charge les travaux d'entretien et de grosses réparations incombant au propriétaire. Le département ou la région possède tous pouvoirs de gestion et, le cas échéant, agit en justice aux lieux et places du propriétaire.

L'annexe aux conventions prévues aux articles 26 et 73 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, décrivant les immeubles ou parties d'immeubles abritant les locaux affectés au fonctionnement de l'administration départementale ou régionale est complétée en tant que de besoin dans le délai de trois mois suivant la publication de la présente loi, notamment pour tenir compte de la répartition des locaux résultant du partage des services communs ou mis à disposition.

Propositions de la Commission

Alinéa sans modification.

Cette mise à disposition s'étend aux meubles, matériels et véhicules actuellement affectés à l'administration départementale ou régionale. La région ou le département assume l'entretien et le renouvellement de ces biens mobiliers.

Article additionnel après l'article 15.

La région ou le département est substitué à l'Etat dans ses droits et obligations dans les matières donnant lieu à prise en charge des dépenses par la région ou le département.

• *Commentaire.*

Cet article est le pendant de l'article 13. Il prévoit la mise à disposition des immeubles appartenant à l'Etat et affectés au fonctionnement des services départementaux et régionaux.

Cet article soulève les mêmes commentaires.

Il est cependant permis de s'interroger sur deux lacunes :

— premièrement, la non-extension du bénéfice du deuxième alinéa de l'article 13, relatif aux biens mobiliers, aux départements et régions. Il est vrai que ne semblent en cause que peu de cas concrets en dehors des départements du Var et de l'ancienne Seine ;

— deuxièmement, la non-reprise au profit des départements et des régions de la règle de substitution dans les droits et obligations dont bénéficie l'Etat à l'article 14. Or, il semble important qu'une telle disposition figure dans le texte si des loyers doivent être versés, notamment à des particuliers, pour certains immeubles.

• *Décision de la Commission.*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve de deux amendements :

— le premier insère un deuxième alinéa identique au deuxième alinéa de l'article 13 ;

— le second insère un article additionnel identique à l'article 14.

Ces deux amendements ont pour but d'assurer une égalité de traitement entre l'Etat d'une part, les départements et les régions d'autre part.

Article 16.

Constatation conventionnelle des dépenses.

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Une convention passée entre le représentant de l'Etat, d'une part, et le président du conseil général ou régional,

Texte du projet de loi

d'autre part, constate le montant des dépenses antérieurement supportées par le département ou la région pour le fonctionnement de l'administration préfectorale, y compris celles relatives à l'entretien et à l'acquisition de matériels et, pour la réalisation des travaux d'entretien et de grosses réparations sur les immeubles ou parties d'immeubles qui lui sont affectés.

Cette convention est passée dans un délai de trois mois suivant la publication de la présente loi. Elle prend effet après approbation par arrêté du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation.

Pour l'évaluation des dépenses mentionnées à l'alinéa premier ci-dessus, il est fait application des règles suivantes :

1° le montant des dépenses de fonctionnement est arrêté sur la base du compte administratif 1985 du département ou de la région ;

2° le montant des dépenses d'acquisition de matériels et de travaux d'entretien et de grosses réparations des immeubles est calculé par référence aux dépenses actualisées des exercices antérieurs ; à défaut d'accord sur la période de référence, ce montant est égal à la moyenne annuelle des dépenses actualisées des dix dernières années ;

3° l'évaluation prend en compte les conséquences financières des décisions intervenues avant le 31 décembre 1985 qui n'ont pas été traduites en année pleine au cours de l'exercice ;

4° il est tenu compte des avis et décisions des chambres régionales des comptes et des jugements des juridictions administratives dont les effets ne figurent pas dans le compte administratif de l'exercice.

Propositions de la Commission

... des travaux d'entretien, d'équipement et de grosses réparations...

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

1° alinéa sans modification ;

... travaux d'entretien,
d'équipement et de grosses réparations...

3° alinéa sans modification ;

4° alinéa sans modification ;

5° les charges d'emprunt restant à couvrir pour des équipements immobiliers ou mobiliers spécifiques financés par la région ou le département, affectés à l'administration préfectorale et achevés depuis moins de cinq ans viennent en déduction des dépenses ainsi évaluées.

● *Commentaire.*

L'article 16, qui est un des articles clés de ce projet de loi, propose la conclusion d'une convention entre l'Etat et les collectivités territoriales concernées pour la constatation des dépenses.

Cette convention ne doit pas être confondue avec les conventions de partage des services conclues en application des articles 30 et 77 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982.

La convention prévue à l'article 16 constate le montant des dépenses antérieurement supportées par le département ou la région :

— pour le fonctionnement, y compris l'entretien et l'acquisition de matériels ;

— pour la réalisation de travaux d'entretien et de grosses réparations. On peut observer que par rapport à la notion de dépenses d'équipement, il y a là une restriction. En effet, les dépenses d'équipement font l'objet d'une procédure spécifique — et discutable — à l'article 20 ci-après.

Pour la conclusion de la convention, l'article 16 prévoit au 1° les modalités de prise en compte des **dépenses de fonctionnement**.

Ces dépenses seront arrêtées au vu du compte administratif 1985 de la collectivité concernée. Votre commission des Finances observe que ce compte ne sera arrêté qu'au cours de 1986 et que le versement de la compensation prévu à l'article 19 risque d'en être retardé.

On peut, en outre, s'interroger sur l'éventuelle prise en compte des participations versées, en 1985, au titre de l'installation des secrétariats généraux pour les affaires régionales dans des immeubles départementaux qui pourraient venir en déduction du montant ainsi déterminé.

Enfin, votre commission des Finances observe que l'obligation d'envoi du **courrier** des départements et régions en tarif ordinaire — et non plus sous bénéfice du régime du courrier préfectoral — a abouti à accroître, dans certains cas, les charges des départements et régions, ce dont le présent projet de loi ne tient malheureusement pas compte.

Le 2° est, en principe, relatif à certaines dépenses d'équipement. En réalité, il mélange à ces dépenses celles relatives à l'acquisition de matériels que le premier alinéa de l'article tend à rattacher aux dépenses de fonctionnement dont les règles d'évaluation sont fixées au 1°.

Les dépenses d'équipement visées ici ne comprennent, il faut le rappeler, que le gros entretien et les grosses réparations.

Ces dépenses seront calculées et actualisées :

— soit par référence à une période fixée d'un commun accord, ce qui semble une solution à la fois libérale et raisonnable ;

— soit par référence, à défaut d'accord, à la moyenne des dix dernières années.

Le problème réside dans l'actualisation de cette moyenne. Il conviendrait d'interroger le Gouvernement sur les critères d'actualisation qu'il entend proposer (prix à la consommation, indice de la construction, etc.).

Par ailleurs il serait souhaitable de savoir si les dépenses doivent s'entendre **toutes taxes comprises** ou non. En particulier, **il serait souhaitable que**, compte tenu du délai de deux ans existant pour le versement des sommes afférentes au fonds de compensation pour la taxe à la valeur ajoutée (F.C.T.V.A.), **le calcul s'effectue, à compter de 1988, T.V.A. exclue.**

Le 3° propose de prendre en compte les modifications de structure — parfois importantes — intervenues avant la fin de l'exercice 1985 et qui n'auraient pas été traduites en année pleine au cours de l'exercice.

Enfin, le 4° prévoit de tirer les conséquences des cas d'irrespect des principes définis aux articles 30 et 77 de la loi du 2 mars 1982 qui auraient pu être soumis aux chambres régionales des comptes ou aux juridictions administratives. Ces cas, il faut le préciser, sont peu nombreux. Votre Commission estime que ne doivent être prises en compte à ce titre que les décisions définitives, compte tenu des appels éventuels.

● *Décision de la Commission.*

Votre Commission vous propose d'adopter cet article, sous réserve :

— de deux amendements, conséquences de la suppression proposée de l'article 20, soumettant les dépenses d'équipement aux modalités de calcul définies à l'article 16 ;

— d'un amendement qui dispose que les charges d'emprunt afférentes aux équipements effectués depuis moins de cinq ans viendront en déduction du calcul ainsi opéré.

Article 17.

Règlement d'office à défaut de convention.

Texte du projet de loi

A défaut de convention, un décret constate le montant des dépenses antérieurement supportées par le département ou la région pour le fonctionnement de l'administration préfectorale, y compris celles relatives à l'entretien et à l'acquisition des matériels, et pour la réalisation des travaux d'entretien et de grosses réparations sur les immeubles ou parties d'immeubles qui lui sont affectés.

Le montant des dépenses fixé par le décret ne saurait être inférieur au montant des dépenses constatées dans le compte administratif 1983, actualisé du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement des départements des deux exercices suivants.

Propositions de la Commission

... un décret, pris après consultation de la chambre régionale des comptes territorialement compétente et au vu des mémoires écrits des parties concernées, constate...

... d'entretien, d'équipement et de grosses réparations...

Alinéa sans modification.

● *Commentaire.*

Un délai de trois mois est prévu pour la passation de la convention constatant les dépenses après la publication du texte actuellement en discussion.

A défaut de convention, le montant des dépenses est réglé par référence au compte administratif 1983 actualisé du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement des départements. Cette référence est conforme à l'esprit de l'article 102 de la loi du 2 mars 1982. Un décret procède à ce règlement d'office. Peut-être serait-il souhaitable de consulter, avant la prise de ce décret, la chambre régionale des comptes territorialement compétente.

● *Décision de la Commission.*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve d'un amendement qui subordonne le règlement des conflits à la consultation de la chambre régionale des comptes et à une procédure de justification par écrit des parties en cause, ainsi qu'un amendement de coordination avec les amendements proposés pour l'article 16.

Article 18.

Actualisation pour 1986.

Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
Le montant des dépenses déterminé dans les conditions prévues aux articles 16 et 17 est actualisé par application du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement des départements pour 1986.	Sans modification.

● *Commentaire.*

Les montants arrêtés conformément aux articles 16 ou 17 seront définis en base 1985.

Pour 1986, l'article 18 propose de les actualiser par référence au rythme d'évolution de la dotation globale de fonctionnement des départements, ce qui est conforme à l'esprit de l'article 102 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982.

● *Décision de la Commission.*

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 19.

Compensation financière.

Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
En contrepartie de la prise en charge directe par l'Etat des dépenses énumérées aux articles 16 et 17 de la présente loi, le montant de la dotation générale de décentralisation ou, à défaut, le produit des impôts affectés aux départements et aux régions concernés pour compenser les charges nouvelles résultant des transferts de	Sans modification.

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

compétences, dans les conditions prévues aux articles 94 et 95 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée, est diminué d'un montant égal aux sommes nécessaires en 1986 pour le financement des prestations que ces départements et régions fournissent à ce titre, antérieurement à la prise en charge par l'Etat de ces frais. Cette diminution du montant de la dotation générale de décentralisation ou du produit de la fiscalité transférée au département est réalisée à titre définitif.

● *Commentaire.*

Cet article est le pendant, pour les charges de fonctionnement et d'équipement des préfectures et sous-préfectures, de ce qu'est l'article 7 pour les dépenses de personnel.

Cette compensation s'effectuera par **diminution**, à titre définitif, soit du montant de la dotation générale de décentralisation des départements ou des régions, soit du montant des impôts transférés (cartes grises, vignette automobile, droits de mutation).

● *Décision de la Commission.*

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 20.

Dépenses d'équipement.

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Le montant des dépenses d'équipements immobiliers autres que les dépenses qui sont mentionnées aux articles 16 et 17 ci-dessus et qui ont été réalisées par les départements et les régions pour les préfectures et les sous-préfectures au cours des dix dernières années, est constaté par l'Etat, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges résultant des transferts de compétences.

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Le montant moyen annuel de ces dépenses actualisées en valeur 1986 est prélevé sur la dotation générale de décentralisation des départements et des régions du même exercice.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application du présent article et notamment les conditions dans lesquelles est diminuée la dotation générale de décentralisation de chaque département ou région ou, à défaut, le produit des impôts affectés au département ou à la région pour compenser les charges nouvelles résultant des transferts de compétences dans les conditions prévues aux articles 94 et 97 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée.

Supprimé.

● *Commentaire.*

L'article 20 du texte qui vous est soumis est relatif aux dépenses d'équipement.

Il a trait à la constatation par l'Etat, après avis de la commission d'évaluation des charges, des dépenses d'équipement effectuées, dans les dix dernières années.

Les constructions neuves, extensions ou grosses restructurations des bâtiments préfectoraux assimilables à des constructions neuves ont été exclues de la base de calcul définie de même que le remplacement des équipements lourds, immeubles par destination au sens de la comptabilité départementale (standards téléphoniques, imprimerie ou informatique lourdes, par exemple). Leur exclusion de l'exercice de prise en charge entraînerait, selon le Gouvernement, dans les années à venir, une dépense nette pour l'Etat qui devrait alors supporter le coût des programmes d'équipement immobilier des préfetures et des sous-préfetures jusque-là assumés par les départements ou les régions. La prise en charge ne serait plus financièrement neutre pour chaque partie. Mais les travaux neufs ne peuvent être imputés sur la dotation générale de décentralisation de chaque département, comme les autres dépenses, sauf à pénaliser les départements qui, au cours des dernières années, ont reconstruit à neuf des préfetures et des sous-préfetures et en supportent souvent encore la charge des annuités d'emprunt.

Aussi un autre système a-t-il été retenu par le Gouvernement : chaque commissaire de la République évaluera, sur la base des comptes administratifs des dix dernières années, les dépenses de constructions neuves, extensions, grosses restructurations, acquisi-

tions foncières, mobilières ou d'équipement lourd (au sens de la M. 51) supportées par le département ou la région. Les moyennes annuelles actualisées sur dix ans seront additionnées, puis juridiquement constatées par l'Etat, par décret ou arrêté pris après examen du dossier par la commission consultative sur l'évaluation des charges. Ce montant de crédit figurera au projet de loi de finances pour 1986, au titre V du budget du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, et constituera la dotation nationale d'équipement des préfectures. En contrepartie, elle sera globalement déduite du montant initial de la dotation générale de décentralisation des départements et éventuellement des régions. Un décret en Conseil d'Etat déterminera ensuite les modalités d'application de ce prélèvement global pour chaque collectivité, afin de tenir compte de l'effort — variable au cours des années — de chacune : parmi les dispositifs envisagés, on peut, selon les services concernés, songer à défalquer du prélèvement sur la dotation générale de décentralisation, les annuités d'emprunt en cours supportées en 1986 par les départements pour la construction de bâtiments préfectoraux réalisée avant cette date, ou à tout autre mécanisme de prélèvement inversement proportionnel à l'effort d'investissement consenti jusqu'en 1985 au profit de l'administration préfectorale.

Cet article pose un double problème :

— d'abord, celui de l'**actualisation**. Le texte est muet sur les critères d'actualisation qui seront retenus et les observations émises dans le commentaire de l'article 16 peuvent être reprises ici ;

— mais surtout celui du **prélèvement sur la dotation générale de décentralisation**. En effet, un tel prélèvement pèserait de façon redoutable sur les finances des départements ou régions qui, dans les années récentes, ont financé la construction de préfectures. Ce problème semble clair au vu de l'expérimentation menée dans le département des Landes.

Enfin, et surtout, **le renvoi au dernier alinéa à un décret en Conseil d'Etat des modalités de ce prélèvement semble impliquer que, pour en corriger les effets pervers, on va pratiquer une péréquation entre départements et régions de ce prélèvement.**

Une telle hypothèse ne semble pas pouvoir être retenue pour votre Commission qui, depuis l'avis n° 18 (Sénat 1982-1983) rendu en son nom par M. le Président Jean-Pierre Fourcade, a posé comme postulat la non-confusion entre compensation des transferts et péréquation.

● *Décision de la Commission.*

Votre commission des Finances vous propose de supprimer cet article.

TITRE III

DISPOSITIONS DIVERSES

Article 21.

Partage des services.

Texte du projet de loi

Les services communs et les services placés sous l'autorité du représentant de l'Etat d'une part, du président du conseil général ou régional d'autre part, et mis à la disposition de l'autre partie, font l'objet d'un partage par accord entre les autorités intéressées.

Cet accord prend la forme d'un avenant à la convention passée entre le représentant de l'Etat d'une part, et le président du conseil général ou régional d'autre part, en application des articles 26 et 73 de la loi du 2 mars 1982 précitée.

Propositions de la Commission

Sans modification.

● *Commentaire.*

Cet article prévoit le partage entre les représentants de l'Etat et de la collectivité concernée :

- des services communs ;
- des services placés sous l'autorité des uns ou des autres.

Ce partage fait l'objet d'un avenant à la convention conclue en application des articles 26 et 73 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982.

En cas d'impossibilité de partage matériel, il pourrait être prévu un partage par volume de prestations fournies respectivement aux uns et aux autres par le service considéré. Il ne faut pas se dissimuler que ce partage sera parfois malaisé, notamment pour le service

intérieur, ou le service de documentation. Votre Commission, fidèle aux principes de la décentralisation, estime que la négociation conventionnelle devrait permettre, cas par cas, la recherche des solutions concrètement les plus adaptées.

● *Décision de la Commission.*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 22.

Délai de conclusion de l'avenant à la convention de partage.

Texte du projet de loi

L'avenant à la convention prévu à l'article précédent est passé dans un délai de trois mois suivant la publication de la présente loi. Il prend effet après son approbation par arrêté du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation.

A défaut d'accord, un décret détermine les modalités de partage des services et les modalités de fonctionnement de ceux-ci, ainsi que les compléments à l'annexe mentionnée au troisième alinéa de l'article 13 de la présente loi.

Propositions de la Commission

Sans modification.

● *Commentaire.*

L'avenant prévu à l'article 21 devra être conclu dans un délai de trois mois à compter de la publication du texte actuellement en discussion. Il prendra effet, comme les conventions conclues en application des articles 26 et 73 de la loi du 2 mars 1982, après approbation par le ministre de l'Intérieur.

A défaut d'accord, le partage sera réglé d'office par décret. On peut regretter que l'avis de la commission d'évaluation des charges ou, au moins, celui de la chambre régionale des comptes ne soit pas sollicité sur ce point.

● *Décision de la Commission.*

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 23.

Prorogation des conventions prévues par la loi de 1982.

Texte du projet de loi

Les conventions prévues aux articles 26 et 73 de la loi du 2 mars 1982 précitée, et modifiée conformément aux dispositions de la présente loi, sont prorogées de plein droit jusqu'à l'intervention de la loi mentionnée à l'article premier de la loi du 2 mars 1982 précitée et relative à la répartition des ressources entre l'Etat, les communes, les départements et les régions.

Propositions de la Commission

Article additionnel après l'article 23.

Les équipements immobiliers neufs dont la région ou le département ont supporté le financement et que ces collectivités mettraient à disposition de l'Etat postérieurement à la publication de l'arrêté d'approbation ou du décret prévus à l'article 22, font l'objet de conventions particulières entre les parties concernées.

A défaut de rachat ou de location par l'Etat de ces équipements, il peut être convenu de faire, après conclusion d'un avenant aux conventions visées à l'article 23, application du 5° de l'article 16.

● *Commentaire.*

Cet article prévoit la prorogation des conventions passées en vertu des articles 26 et 73 de la loi du 2 mars 1982 modifiées par l'avenant prévu à l'article 22 du texte en discussion.

Il n'appelle pas de commentaire particulier. Le terme reste le vote de la loi sur la répartition des ressources visée à l'article premier de la loi du 2 mars 1982.

Le système proposé par le présent projet de loi ne constitue donc qu'une nouvelle transition.

● *Décision de la Commission.*

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Elle vous propose, en outre, d'adopter un amendement insérant un article additionnel après l'article 23 qui tend à régler le régime des équipements neufs qui seraient mis à disposition de l'Etat postérieurement à la réactualisation des conventions de partage.

Article 24.

Abrogation.

Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
L'article 2 de la loi du 2 novembre 1940 relative à l'attribution d'indemnités aux fonctionnaires préfectoraux par les collectivités locales, est abrogé.	Sans modification

● *Commentaire.*

Cet article abroge l'article 2 de l'acte dit loi du 2 novembre 1940.

Cet acte dit loi, modifié ou visé à de nombreuses reprises et ce jusque par l'article 78 de la loi de finances pour 1985, est ainsi conçu :

« Sont obligatoires, pour les départements, les dépenses :

« 1° de matériel et fournitures d'administration des préfetures et sous-préfetures ;

« 2° de loyer, de mobilier et d'entretien des hôtels de préfecture et de sous-préfecture ;

« 3° de logement des préfets régionaux, préfets, préfets délégués, intendants de police, secrétaires généraux de préfetures, sous-préfets, directeurs ou chefs de cabinets de préfets ;

« 4° de transport par voiture automobile des préfets régionaux, préfets, préfets délégués, intendants de police, sous-préfets ;

« L'exécution en nature de ces deux dernières prestations pourra être remplacée par un forfait en numéraire fixé par arrêté du secrétaire d'Etat à l'Intérieur et du secrétaire d'Etat à l'Economie nationale et aux Finances.

« Toutefois, le transport des intendants de police par automobile devra être assuré en nature. »

Il faut rappeler que l'article 57 (paragraphe VI) de la loi du 2 mars prévoyait que cet acte dit loi serait abrogé à compter de l'entrée en vigueur de la loi sur la répartition des ressources entre l'Etat et les collectivités locales. Cette loi n'étant pas intervenue, le présent article se borne à supprimer l'article 2 de l'acte dit loi.

● *Décision de la Commission.*

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 25.

Calendrier d'application pour les services extérieurs.

Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
Les dispositions des titres I et II de la présente loi sont applicables aux services extérieurs de l'Etat.	Alinéa sans modification.
Des décrets en Conseil d'Etat préciseront les conditions d'application de ces dispositions et notamment, pour chaque service, la date de leur entrée en vigueur qui ne pourra être postérieure au 31 décembre 1990, ainsi que les périodes de référence correspondantes servant au calcul des dépenses qui font l'objet de la prise en charge par l'Etat, les départements et les régions.	... décembre 1989, ainsi ..

● *Commentaire.*

L'article 25 prévoit l'extension de la prise en charge aux services extérieurs.

Actuellement, la mise à disposition des services extérieurs de l'Etat est régie, pour les départements, par un décret n° 82-332 du

13 avril 1982 et par des circulaires du 2 juin 1982 et du 26 avril 1983 et, pour les régions, par un décret n° 82-331 du 13 avril 1982 et une circulaire du 2 juin 1982.

L'article 25 ne définit pas la date de prise en charge mais renvoie ce soin au pouvoir réglementaire, qu'il s'agisse des dépenses de personnel ou des dépenses de fonctionnement et d'équipement.

● *Décision de la Commission.*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve d'un amendement qui tend à réduire d'un an le délai limite de prise en charge des services extérieurs après partage.

Article 26.

Inapplicabilité du texte à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Texte du projet de loi

Les dispositions de la présente loi ne sont pas applicables au département de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Propositions de la Commission

Sans modification.

● *Commentaire.*

Selon les auteurs du projet de loi, les dispositions de la présente loi ne sont pas applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon, dont le nouveau statut adopté définitivement par l'Assemblée nationale le 5 juin dernier, prévoit le maintien des prestations réciproques entre l'Etat et la collectivité territoriale.

● *Décision de la Commission.*

Votre commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

ANNEXE

NOTE SUR LA PRISE EN CHARGE EN 1985, A TITRE EXPERIMENTAL, DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT DES PREFECTURES ET SOUS-PREFECTURES DE QUATRE DEPARTEMENTS

Source : ministère de l'Intérieur (juin 1985).

Dès sa prise de fonction, en juillet 1984, M. Pierre Joxe, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, a décidé de préparer, par une expérimentation en 1985, la prise en charge par l'Etat des dépenses d'équipement et de fonctionnement des préfetures et des sous-préfetures qui devait intervenir, sur tout le territoire, à compter du 1^{er} janvier 1986. En effet, par le jeu combiné des articles 9 et 4 de la loi du 7 janvier 1983, les conventions de partage des préfetures conclues en application de la loi du 2 mars 1982 arrivaient à expiration le 10 janvier 1986.

I. — Les principes.

Les principes suivants ont été retenus :

- accord indispensable des exécutifs locaux ;
- opération financièrement neutre pour l'Etat comme pour les collectivités ;
- gestion directe des crédits d'Etat par le commissaire de la République dans un esprit de large déconcentration ;
- exclusion des dépenses de personnel, mais prise en charge de l'ensemble des autres dépenses de fonctionnement et des dépenses d'équipement nécessaires à l'administration préfectorale (locaux administratifs comme résidences) ;
- mise à disposition à titre gratuit par les départements des biens meubles et immeubles affectés à l'administration préfectorale, dans l'esprit de la loi du 7 janvier 1983.

Quatre départements ont été retenus pour cette expérience : la Gironde, les Landes, la Saône-et-Loire et la Savoie.

II. — La méthode.

Plusieurs missions ont été envoyées sur place en septembre-octobre 1984 pour déterminer en complète collaboration avec les services du commissaire de la République et ceux du président du conseil général le montant des dépenses supportées en 1983 par chaque département pour l'administration préfectorale en application des articles 30 et 77 de la loi du 2 mars 1982. Certaines dépenses étaient clairement individualisables au vu du compte administratif ; pour d'autres des clés de répartition ont été conjointement définies (prorata des effectifs ou des surfaces). Le montant du budget de fonctionnement nécessaire en 1985 à chaque commissaire de la République a ainsi été aisément défini sur la base des comptes 1983, puis actualisé en francs 1985 par application des deux taux 1984 et 1985 d'évolution de la D.G.F. des départements.

Pour les travaux d'équipement immobilier et de renouvellement des gros équipements, une moyenne actualisée sur dix ans a été calculée, puis comparée aux programmes 1985 — lorsqu'ils étaient connus — et négociée avec chaque président de conseil général en fonction de situations immobilières très diverses dans chaque département.

Cette partie de l'évaluation a été la plus délicate à faire. Les accords ont été conclus sur des montants très variables d'un département à l'autre (cf. tableau joint). De telles bases ne sauraient donc être valables que pour le seul exercice 1985.

III. — Le régime juridique.

Le Gouvernement a déposé plusieurs amendements au projet de loi de finances pour 1985 lors de sa deuxième lecture devant l'Assemblée nationale.

Les uns, devenus l'article 78 de la loi de finances, prévoient la prise en charge par l'Etat en 1985 des dépenses de fonctionnement et d'équipement des préfectures et sous-préfectures des quatre départements expérimentaux, et délient corrélativement les départements des obligations légales de financement dans les matières faisant l'objet de la convention passée entre le commissaire de la République et le président du conseil général. Le montant des dépenses ainsi arrêté est diminué de la D.G.D. initialement attribuée à chaque collectivité pour 1985. Le régime juridique des immeubles et des biens meubles affectés au fonctionnement de l'administration préfectorale est celui de la mise à disposition à titre gratuit. L'Etat assume les droits et obligations du propriétaire, à l'exclusion du pouvoir d'aliéner ces biens.

Les autres, de nature budgétaire ont diminué de 40.892.358 F le montant de la dotation générale de décentralisation des départements (chapitre 41-56, article 20), et doté respectivement un chapitre nouveau de fonctionnement (37-10 : administration préfectorale ; dépenses diverses) de 35.236.358 F et un nouvel article d'investissement du chapitre 57-40 (équipement du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, article 51 : administration préfectorale) de 5.656.000 F en autorisations de programme comme en crédits de paiements. Ces amendements ont été votés.

IV. — La mise en œuvre.

Dès les premiers jours de janvier 1985, les dotations de fonctionnement ont été intégralement déléguées aux quatre commissaires de la République, sous une forme globale, sur un chapitre, article et paragraphe uniques.

Une circulaire commune du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation et du secrétaire d'Etat chargé du Budget a fixé des modalités d'emploi particulièrement souples pour ces dotations : la répartition par type de dépenses relève de la responsabilité exclusive du commissaire de la République, qui affecte comme il le juge nécessaire les crédits de son budget global de fonctionnement aux principaux postes de dépenses (administration générale, énergie, téléphone, entretien, acquisition de matériels, mobiliers et véhicules, relations publiques, etc.), et effectue librement en gestion les redéploiements nécessaires, sur lesquels le T.P.G. donne un avis de même que sur le budget initial. Les commissaires de la République continuent au nom de l'Etat les contrats d'assurance initialement souscrits pour les meubles et immeubles départementaux mis à leur disposition, et pour être mieux insérés dans la vie économique locale, sont dispensés du recours obligatoire à l'U.G.A.P. pour les acquisitions de mobilier ou de véhicules.

Les crédits d'investissement ont été également délégués courant janvier pour les montants exacts négociés avec chaque président de conseil général. Les commissaires de la République peuvent librement choisir la maîtrise d'ouvrage la plus appropriée en fonction de la nature des travaux et de la séparation ou de l'imbrication des immeubles.

Les rapports des commissaires de la République permettent de penser que la mise en place de la réforme s'est globalement bien déroulée. Dans chaque département, des négociations se sont engagées pour définir des relations financières nouvelles entre l'Etat et le département, partager les services jusqu'alors utilisés par les deux collectivités, établir des règles de facturation. Dans deux départements (Gironde, Saône-et-Loire) ces négociations se sont traduites rapidement par un avenant à la convention de 1982 qui a été approuvé par le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation. Dans les deux autres les avenants devraient être signés dans un avenir proche, mais l'absence d'accord formel n'a pas jusqu'à maintenant perturbé le déroulement de l'expérience.

Sur le plan de la gestion des crédits, l'expérience a déjà révélé des aspects positifs : les commissaires de la République ont mis en place des tableaux de bord pour le suivi des crédits et engagé des actions nouvelles pour maîtriser les dépenses à caractère répétitif et souvent à progression rapide ainsi que pour se doter d'équipements de gestion modernes (bureautique et micro-informatique).

Le déroulement de l'expérience actuellement observé permet donc de penser que les principaux mécanismes retenus dans les départements pilotes peuvent être généralisés en 1986 sans difficultés majeures.

**PRISE EN CHARGE DES DÉPENSES
DE L'ADMINISTRATION PRÉFECTORALE EN 1985**

TABLEAU RÉCAPITULATIF

	Fonctionnement chapitre 37-10	Investissement immobilier chapitre 57-40	Total
Gironde	16.766.830	2.796.000	19.562.839
Landes	4.384.600	410.000	4.794.600
Saône-et-Loire	7.417.571	2.000.000	9.417.571
Savoie	6.667.348	450.000	7.117.348
Total	35.236.358	5.656.000	40.892.358