

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1989.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 1990 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME I

INTÉRIEUR - DÉCENTRALISATION ADMINISTRATION TERRITORIALE

Par M. Bernard LAURENT,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 895 et annexes, 920 (annexe n° 25), 924 (tome IV) et T.A. 181.

Sénat : 58 et 59 (annexe n° 27) (1989-1990).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER : L'ADMINISTRATION TERRITORIALE	8
I. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	8
A. LA MISE EN OEUVRE DE LA RÉFORME DE 1987	8
1. Les principes de la réforme	8
2. L'évolution du contentieux administratif	11
B. LES MESURES BUDGÉTAIRES D'ACCOMPAGNEMENT DE LA RÉFORME	11
II. LA RÉORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT	12
A. LA MODERNISATION DES PRÉFECTURES	12
1. Les objectifs pour 1990	12
2. Les crédits inscrits au titre des dépenses de préfecture	12
3. L'application de la loi du 11 octobre 1985	14
B. LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ..	15
1. L'objectif de la déconcentration	15
2. L'avant-projet de loi portant réorganisation de l'administration territoriale de l'État	17
CHAPITRE II : LES FINANCES LOCALES	19
I. LES CONCOURS DE L'ÉTAT : UN VIRAGE INQUIÉTANT ...	19
A. LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR	21
1. La dotation globale d'équipement	22
a) La dotation globale d'équipement des communes	23
b) La dotation globale d'équipement des départements ...	24
2. Les dotations de compensation des transferts de compétences	25
a) La dotation générale de décentralisation	25
b) Les dotations scolaires	28
B. LES AUTRES CONCOURS BUDGETAIRES	30
1. La dotation globale de fonctionnement	31

2. Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée	39
3. Les transferts liés à la taxe professionnelle	42
a) La dotation de compensation de la taxe professionnelle ..	42
b) Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle ..	44
c) Les fonds départementaux de la taxe professionnelle ...	47
II. LA FISCALITE LOCALE : UN SYSTEME COMPLEXE REPOSANT SUR DES BASES DE PLUS EN PLUS FICTIVES	49
A. LA FISCALITE LOCALE EN CHIFFRES	49
1. La fiscalité directe locale	50
2. La fiscalité indirecte	52
B. LES PROBLEMES DE LA FISCALITE LOCALE	53
1. L'assiette des taxes directes locales	53
2. La prise en charge d'une partie croissante de la fiscalité locale par l'Etat	54
C. FAUT-IL REFORMER LA FISCALITE LOCALE ?	55
D. LES MESURES FIGURANT DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES	58
III. L'ÉVOLUTION DES BUDGETS LOCAUX	60
A. ORIENTATION GÉNÉRALE DES BUDGETS LOCAUX	60
B. ÉVOLUTION PAR NIVEAU DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	63
CHAPITRE III : LA DECENTRALISATION : NOUVELLES CONTRAINTES, NOUVEAUX ENJEUX	67
I. LA MULTIPLICATION DES RESPONSABILITÉS	67
A. BILAN DES PARTAGES DE COMPÉTENCES	68
1. La compensation financière	68
2. Les partages de services	69
B. LES CHARGES NOUVELLES : LE CHARME DISCRET DES TRANSFERTS NON COMPENSÉS	72
1. Le revenu minimum d'insertion	73
2. Le logement social	75
3. Les interventions économiques	76
4. Les contrats de plan : le financement des routes et des universités	78
II. DES RÉFORMES LEGISLATIVES ENCORE INCERTAINES	81

A. LES AMENAGEMENTS INSTITUTIONNELS	81
1. Les mesures de "démocratisation"	81
2. La coopération locale	83
B. LES REFORMES STATUTAIRES	85
1. Le statut de la fonction publique territoriale : une réforme inachevée	85
2. Le statut de l'élu : une réforme attendue avec impatience	87
3. Le régime électoral des assemblées locales	89
 POSITION DE LA COMMISSION	 91

Mesdames, Messieurs,

Les crédits inscrits au budget du ministère de l'Intérieur pour 1990, au titre de chacune des deux actions qui font l'objet du présent avis, connaissent des évolutions tranchées. Tandis que l'action "Administration territoriale" bénéficie d'une enveloppe de 4,792 milliards de francs, en progression de 6,22 % par rapport à 1989, les crédits de l'action "Collectivités locales", avec un montant de 24,885 milliards de francs, n'augmentent que de 1,7 %, ce qui, compte tenu de la hausse prévisible des prix, constitue en fait une régression en termes réels par rapport à 1989.

Ces évolutions respectives ne sont d'ailleurs pas sans lien : la forte hausse des crédits destinés à l'administration territoriale trouve sa source principale dans l'application de la loi du 11 octobre 1985 qui prévoit la prise en charge progressive par l'Etat des frais de fonctionnement des préfetures et des services extérieurs de l'Etat, le montant correspondant étant prélevé sur la dotation générale de décentralisation, ce qui contribue à expliquer la quasi-stagnation du montant de cette dernière en 1990.

La faible progression des crédits consacrés aux collectivités locales au sein du budget de l'Intérieur ne traduit certes pas une priorité de la politique gouvernementale, si on la rapporte à l'évolution des crédits de ce ministère (+ 3,38 %) et à celle du budget de l'Etat (+ 5,7 %). Pourtant, elle ne saurait à elle seule susciter l'indignation, puisqu'elle procède essentiellement de la mise en oeuvre de mécanismes d'indexation fixés antérieurement par voie législative.

Mais le ministère de l'Intérieur ne regroupe qu'une faible part des concours inscrits en lois de finances au titre des engagements financiers pris par l'Etat envers les collectivités locales. Aussi, est-il de règle que la discussion budgétaire fournisse à votre commission des Lois l'occasion d'analyser l'ensemble de ces concours, ainsi que des

dispositions ayant une incidence sur le fonctionnement des administrations locales.

A cet égard, quels que soient les arbitrages qui seront finalement retenus concernant le mode d'indexation de la dotatin globale de fonctionnement, il est certain que le projet de loi de finance pour 1990 ne laissera pas -c'est un euphémisme- le souvenir d'une année faste pour les finances locales.

Du fait de l'abandon du système d'indexation fondé sur l'évolution du produit net de la T.V.A., au profit de l'indice du prix de la consommation des ménages, la dotation globale de fonctionnement n'augmentera que de 2,5 % en 1990. Soulignons que dans le même temps, le produit attendu de la T.V.A. devrait progresser de 6,47 % et cela en dépit de la baisse des taux liée à l'harmonisation européenne.

Le Gouvernement fait ainsi le choix de priver désormais les collectivités locales des retombées de la croissance économique, à laquelle leurs investissements apportent pourtant un puissant stimulant.

Le changement de mode d'indexation de la dotation globale de fonctionnement sera pour elles lourd de conséquences puisqu'il se répercutera sur le montant des autres dotations qui évoluent au même rythme : dotation générale de décentralisation, dotation de décentralisation pour la formation professionnelle et dotation spéciale pour le logement des instituteurs.

Ce n'est certes pas la première fois que l'Etat réalise des économies en les faisant supporter par les collectivités locales.

En 1973, l'Etat a transféré aux départements la charge des trois quarts du réseau routier national. La compensation financière accordée à l'époque a été supprimée en 1983.

Depuis 1984, les départements ont la charge de l'aide sociale et de la santé, mais les ressources de compensation qu'ils reçoivent ne tiennent aucun compte des décisions de l'Etat qui accroissent leurs charges en ce domaine. A partir de 1989, ils ont dû financer de surcroît les actions d'insertion des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, sans qu'aucune ressource nouvelle ne compense la charge nette qui en résulte.

De même, depuis 1986, les dépenses des départements pour le financement des collèges et des régions pour celui des lycées sont sans commune mesure avec les dotations reçues de l'Etat.

A cela s'ajoutent la surcompensation de la C.N.R.A.C.L., les fonds de concours réclamés pour le financement des Universités,

de la voirie nationale, des autoroutes, des canaux, du T.G.V., sans parler du financement du logement social.

Dans ce contexte, la perte de quelques 6 milliards, imputables au changement d'indexation des grandes dotations de l'Etat, condamne les collectivités locales à augmenter leur pression fiscale, malgré leur remarquable effort de rigueur budgétaire.

C'est pourquoi une véritable réforme de la fiscalité locale apparaît plus que jamais nécessaire. La répartition des impôts directs locaux repose sur des bases archaïques et injustes. Beaucoup de correctifs qui sont apportés à leur mode de calcul sont en réalité des buttoirs qui mettent en cause le libre choix des élus locaux. De même, les dégrèvements et exonérations décidés par le législateur et pris en charge par l'Etat font sortir celui-ci de son domaine de responsabilité. Jusqu'au moment où le mode d'indexation des dotations de compensation est remis en cause...

Les réformes législatives que prépare actuellement le Gouvernement ne semblent pas de nature à résoudre les difficultés financières dont les collectivités locales semblent à nouveau menacées.

Votre commission des Lois tentera ici, après un examen des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1990 et de leur impact sur les finances locales, de faire l'analyse des dispositions récemment adoptées ou en cours d'élaboration, afin de contribuer à la réflexion sur les adaptations encore nécessaires pour la réussite de la décentralisation.

CHAPITRE PREMIER

L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

En dépit de la modicité des crédits budgétaires consacrés à cette action, l'administration territoriale devrait connaître en 1990 des évolutions importantes, liées à deux séries de facteurs.

- D'une part, le ministère de l'Intérieur sera dessaisi à compter du 1er janvier 1990, au profit du ministère de la Justice, des attributions qu'il exerçait jusqu'ici en matière de gestion des tribunaux administratifs.

- D'autre part, l'organisation territoriale de l'Etat devrait connaître une nouvelle impulsion, sous le double mouvement de la modernisation des préfectures et de la réforme législative en préparation.

I. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

A. LA MISE EN OEUVRE DE LA RÉFORME DE 1987

1. Les principes de la réforme

La loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif a, avec l'institution de cinq Cours administratives d'appel à caractère interrégional, eu pour objectif de désengorger le Conseil d'Etat.

Rappelons toutefois que les Cours administratives d'appel qui ont commencé à se mettre en place à compter du 1er janvier 1989 n'ont pas reçu de la loi une compétence générale.

Limitée initialement au plein contentieux (contentieux fiscal, recours en indemnités, litiges relatifs aux marchés et contrats...), leur compétence devrait être étendu, à terme,

conformément à ce que souhaitait le Sénat, aux recours pour excès de pouvoir et aux conclusions à fins d'indemnités connexes à ces recours, selon des modalités qui seront fixées par décret en Conseil d'Etat. Seuls les recours pour excès de pouvoir relatifs à des actes réglementaires seront exclus de ce transfert et continueront à relever en appel de la compétence du Conseil d'Etat.

Celui-ci restera également compétent pour connaître des recours en appréciation de la légalité (questions préjudicielles du juge judiciaire), des recours sur les litiges relatifs aux élections municipales et cantonales. Il deviendra en outre juge de cassation, pour les affaires jugées en appel par les cours administratives d'appel.

Ces nouvelles juridictions ont été, conformément au décret n° 88-155 du 15 février 1988, implantées à Bordeaux, Lyon, Nancy, Nantes et Paris.

Dans un premier temps, il avait été prévu de doter chacune des cours de deux sections comptant chacune huit membres. Compte tenu du volume prévisible des affaires qui auront à être jugées dans le ressort de chacune d'elles, il a été en définitive décidé de créer trois chambres dans les cours de Paris et de Lyon et deux chambres dans celles de Bordeaux, Nancy et Nantes.

Chaque cour doit être présidée par un conseiller d'Etat en service ordinaire. Toutefois, pour la mise en place des chambres, il a été prévu que le siège de président pourrait être pourvu en faisant appel aux membres des corps des tribunaux administratifs, nommés à cet effet avec le grade de conseiller d'Etat hors tour et, le cas échéant, en surnombre. Les présidents nommés dans ces conditions devront conserver leur affectation pendant une durée minimale de cinq ans.

Les membres des cours administratives d'appel seront recrutés dans le corps des tribunaux administratifs, parmi les conseillers de première classe justifiant de six années de service effectif, dont quatre dans des fonctions juridictionnelles. L'article 6 de la loi du 31 décembre 1987 a prévu un recrutement exceptionnel faisant appel aux fonctionnaires de catégorie A et assimilés et aux avocats ayant au moins dix ans d'expérience professionnelle, pour constituer rapidement les effectifs des cours. Ce recrutement ne pourra excéder le tiers de l'effectif total et imposera aux personnes qui en bénéficieront de rester en poste pendant une durée minimale de quatre ans.

Un projet de loi vient d'être déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale en vue de proroger d'un an, jusqu'au 31 décembre 1990, ces modalités exceptionnelles de recrutement qui ont déjà permis de nommer quinze conseillers en 1988 et onze en 1989.

Ce dispositif législatif correspond à l'étalement sur trois années, au lieu des deux prévues initialement, du délai de mise en place des cours administratives d'appel.

Autre innovation importante introduite par la loi du 31 décembre 1987 : la gestion du corps désormais commun des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ne relèvera plus du ministère de l'Intérieur, mais sera, à compter du 1er janvier 1990, confiée au secrétariat général du Conseil d'Etat qui exercera ses fonctions au sein du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Il en résultera, de manière logique le transfert de la prise en charge des juridictions administratives par le ministère de la Justice, à partir de la même date.

2. L'évolution du contentieux administratif

Il paraît encore trop tôt pour porter une appréciation sur l'influence que pourra avoir la réforme du contentieux administratif sur l'évolution du stock des affaires en instance, qui ne cesse de se gonfler chaque année.

La progression du nombre des affaires au cours des derniers exercices n'incite cependant pas à l'optimisme. En tout état de cause, ainsi que le remarquait le regretté Président Pierre Salvi, dans son avis sur le projet de loi de finances pour 1989 (n° 93, Sénat (1988-1989), tome I) *"la création des cours administratives d'appel ne tend qu'à permettre un relatif désengorgement du Conseil d'Etat. L'acuité du problème demeure donc pour les juridictions du premier degré"*.

Ainsi, à la fin de 1987, le stock accumulé atteignait 108 639 affaires, soit un nombre de près de 10 % supérieur à celui enregistré au 31 décembre 1986.

En 1988, les tribunaux administratifs ont jugé 54 478 affaires contre 53 089 en 1987, soit une progression de 2,6 %. Mais dans le même temps, le nombre des requêtes enregistrées est passé de 61 793 à fin 1987 à 68 205 à fin 1988, soit une augmentation de 10,4 %. Aussi, le stock des affaires en instance était-il en fin d'exercice de 122 790, en progression de 13 % par rapport à 1987.

Ceci porte le délai moyen de traitement des affaires de deux ans vingt jours en 1987 à deux ans trois mois et quatre jours en 1988. On doit cependant relever que les délais varient assez fortement

d'un tribunal à l'autre, le délai théorique de résorption dépassant trois années pour certains.

Cette évolution très préjudiciable à l'image de la justice semble devoir se prolonger de manière inéluctable, si des moyens ne sont pas mis en oeuvre pour y remédier (notamment par un accroissement des effectifs des tribunaux administratifs). Votre commission des Lois ne peut qu'une nouvelle fois exprimer son inquiétude devant cette situation hautement préoccupante.

Il n'a pas été possible cette année à votre rapporteur de mesurer la part prise par le contentieux relevant du contrôle de légalité dans le volume global des affaires enregistrées au greffe des tribunaux administratifs. En effet, le rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales qui, en application de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, doit être remis avant le mois de juin de chaque année, n'est pas encore paru pour l'année 1988. On se bornera donc à rappeler qu'au cours des années passées, les instances introduites en application du contrôle de légalité avaient une part de responsabilité tout à fait mineure dans le volume global des affaires : 1,7 % de l'ensemble en 1987 et 4,42 % des recours formés en matière d'excès de pouvoir.

B. LES MESURES BUDGÉTAIRES D'ACCOMPAGNEMENT DE LA RÉFORME

L'essentiel des crédits et des emplois destinés à la justice administrative ont été transférés au budget du ministère de la Justice, à compter du 1er janvier 1990. Au total, 521 emplois de magistrat et 13 emplois administratifs sont transférés du ministère de l'Intérieur au ministère de la Justice. Seuls restent inscrits au budget de l'Intérieur les crédits afférents :

- à la rémunération du personnel des greffes des tribunaux administratifs (chapitre 31-11, art. 30) ;
- au fonctionnement et à l'équipement des tribunaux administratifs (chapters 34-96, art. 22 et 57-40, art. 52) ;
- au remboursement aux départements des annuités d'emprunt des tribunaux administratifs (chapitre 41-51, art. 90), en application de l'article 87 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983.

II. LA RÉORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

A. LA MODERNISATION DES PRÉFECTURES

Lorsqu'il a présenté son budget devant le Parlement, M. Pierre Joxe, ministre de l'Intérieur, s'est déclaré préoccupé par la situation actuelle des préfectures, caractérisée par une stagnation des effectifs et une diminution des taux d'encadrement. Il a indiqué que le budget de 1990 constituait l'amorce d'un plan quinquennal de modernisation des préfectures, celles-ci étant appelées à être le "pivot de la rénovation du service public" et l'instrument de la déconcentration.

1. Les objectifs pour 1990

La circulaire du ministre de l'Intérieur en date du 13 décembre 1988 relative à la modernisation des préfectures a permis le lancement dans chaque préfecture de plans de modernisation élaborés avec la participation des différentes catégories de personnels. Ces plans se présentent sous forme de projets pluriannuels tendant à la mise en oeuvre de quatre objectifs :

- le renforcement de l'efficacité de la représentation territoriale de l'Etat ;
- l'amélioration des relations avec les usagers ;
- la motivation des personnels ;
- l'instauration d'un contrôle de gestion.

2. Les crédits inscrits au titre des dépenses de préfecture

Globalement, les crédits de l'action "administration territoriale" progressent de 6,22 % en 1990. Ils regroupent les crédits

destinés à la rémunération des personnels du cadre national des préfetures et du corps préfectoral, les crédits de fonctionnement et d'équipement des sous-préfetures et les crédits destinés aux juridictions administratives.

Pour s'en tenir aux dépenses afférentes aux préfetures, il apparaît que le montant des crédits qui leur sont consacrés ne connaissent pas une progression en rapport avec l'objectif de modernisation.

L'application de la loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985 relative à la prise en charge respectivement par l'Etat, les départements et les régions des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité explique pour la plus large part la bonne progression des crédits afférents aux dépenses de personnels de préfecture et aux frais de fonctionnement des services. Rappelons que les montants correspondants sont prélevés sur la dotation générale de décentralisation.

• En ce qui concerne les crédits de fonctionnement il doit toutefois être relevé que pour la deuxième année consécutive, une mesure nouvelle de 26 millions de francs, inscrites au chapitre 37-10, doit permettre de soutenir la mise en oeuvre de ces plans de modernisation.

Ces 26 millions de francs seront répartis entre les préfetures en fonction des projets établis par chacune d'elles. Seront privilégiées les actions tendant :

- au développement de la formation générale des personnels ;
- à l'amélioration de la capacité de gestion avec recours éventuel à des audits extérieurs ;
- au renforcement de la capacité d'intervention des préfets en cas de crise (construction et aménagement de salles opérationnelles et modernisation des cellules de commandement) ;
- à l'amélioration de l'accueil du public et notamment des étrangers.

Le plan de formation des personnels fait l'objet d'une enveloppe de quinze millions de francs..

- Les crédits d'équipement des préfectures et sous préfectures, en revanche, diminuent par rapport à 1989 de 6,2 % passant, à structure constante, de 242 millions de francs à 227 millions de francs. Cela augure mal des opérations d'équipement qui pourront être conduites au titre du plan de modernisation des préfectures.

3. L'application de la loi du 11 octobre 1985

L'application de la loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985 relative à la prise en charge par l'Etat, les départements et les régions des dépenses de personnels, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité, s'est traduite par la création nette de 5 439 emplois de 1987 à 1989, la création de 1 758 emplois nouveaux dans les préfectures étant encore à prévoir en 1990.

Ces dispositions législatives n'expliquent pas à elles seules l'évolution des effectifs budgétaires depuis 1986. Celle-ci est, en effet, affectée par ailleurs par les mesures de réduction des effectifs, de repyramidage des emplois, de transfert d'un ministère à l'autre et de redéploiement des effectifs au sein du ministère de l'Intérieur.

L'intégration des fonctionnaires concernés au fur et à mesure que s'exerce leur droit d'option a eu pour effet de figer progressivement la répartition des personnels dans chacune des préfectures, sans considération des objectifs de productivité et de l'éventuelle nécessité d'un redéploiement. La politique indemnitaire mise en oeuvre par le ministère de l'Intérieur devrait favoriser la mobilité de ces personnels, en réduisant les disparités actuelles dans le régime des indemnités.

Quoi qu'il en soit, l'incidence des mouvements d'effectifs liés à l'application de la loi du 11 octobre 1985 sur le montant de la dotation générale de décentralisation se traduira par plusieurs mouvements :

- un prélèvement de 158,8 millions de francs au titre de la création de 1 862 emplois résultant de l'exercice du droit d'option ;
- un abondement de 0,423 million de francs au titre des vacances prévisibles ;

- un abondement de 11,268 millions de francs au titre de la régularisation pour 1988 de la suppression de 135 emplois ;
- un abondement de 16,082 millions de francs au titre de 180 vacances prévisibles pour la même année ;
- un prélèvement de 15,827 millions de francs au titre des compléments de rémunération.

Au 1er janvier, les transferts d'emplois administratifs mis à disposition ont concerné 63 % des emplois territoriaux, 68,50 % des emplois d'Etat et 63,62 % des emplois mutuellement mis à disposition (chiffres métropole hors Paris).

Ces mouvements sont globalement neutres puisque leur financement est assuré par prélèvement sur la dotation générale de décentralisation ou par abondement de celle-ci. Force est de reconnaître toutefois que le nombre des fonctionnaires exerçant leur droit d'option pour les administrations de l'Etat est plus élevé que celui s'exerçant en sens inverse, et que, par conséquent, la dotation générale de décentralisation est substantiellement amputée chaque année, au titre de l'application de la loi du 11 octobre 1985.

B. LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

1. L'objectif de la déconcentration

La déconcentration des services de l'Etat devait être un corollaire des lois de décentralisation adoptées à partir de 1982.

L'objectif s'est révélé beaucoup plus difficile à atteindre que celui de la décentralisation qui est devenue très vite, sous l'impulsion des élus locaux, une réalité à tous les niveaux de l'administration locale. La partition des services extérieurs de l'Etat a fourni l'illustration d'une certaine tentation des administrations centrales de ne pas se dessaisir totalement des compétences que pourtant la loi avait confiées aux différents niveaux de collectivités territoriales.

Certaines administrations, telle l'Agriculture, ont mis un certain temps à accepter le principe du partage des services. D'autres n'ont pas procédé à l'allègement des effectifs qui aurait dû être le corollaire de l'abandon par les services extérieurs des administrations

centrales d'une partie de leurs responsabilités antérieures. Il en est résulté dans certaines administrations des sureffectifs injustifiés.

En outre, les affaires continuent le plus souvent à remonter jusqu'à Paris, les préfets ayant parfois beaucoup de mal à obtenir que les décisions soient prises sur le terrain par les services extérieurs.

Un groupe de travail a été constitué au ministère de l'Intérieur en 1988 en vue de définir les moyens d'une relance de la déconcentration, en liaison avec la rénovation du service public. Les conclusions remises par le groupe de travail le 10 mars 1989 mettent l'accent sur :

- l'évolution des structures territoriales et l'utilité d'une réflexion sur le découpage des circonscriptions de l'Etat, ainsi que sur la répartition des attributions entre niveau régional et niveau départemental ;

- "le renforcement de la cohérence territoriale, notamment grâce à une gestion des moyens mieux concertée sur le plan local et moins cloisonnée entre les différents services extérieurs des ministères ;

- l'adaptation des circuits de décision et de financement : ceci devrait conduire à la révision du classement des investissements de l'Etat et à la généralisation des budgets globaux de fonctionnement des services déconcentrés ;

- la rénovation de l'administration préfectorale, l'objectif étant d'assurer une meilleure coordination interministérielle grâce, en particulier, à l'amélioration des circuits de l'information.

Le ministre de l'Intérieur a pour sa part lancé l'idée d'une inversion du système actuel qui conduirait à donner aux services extérieurs de l'Etat une compétence de droit commun, en maintenant à l'administration centrale son pouvoir d'évocation. Il a en outre annoncé son intention de conférer au préfet de région un pouvoir hiérarchique sur les préfets départementaux dans les domaines correspondant aux compétences des conseils régionaux. Enfin, il a fait connaître son intention de modifier la carte des arrondissements, afin de mieux répartir les sous-préfectures en fonction des évolutions démographiques.

2. L'avant-projet de loi portant réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat

Les intentions du Gouvernement concernant la réorganisation territoriale de l'Etat ainsi que les aménagements des dispositions en vigueur concernant l'administration locale n'avaient fait l'objet jusqu'à présent que de déclarations générales et relativement imprécises. Sans qu'il soit possible de donner à ce document une valeur officielle, le texte de l'avant-projet de loi que le Gouvernement se propose de déposer à la prochaine session de printemps vient d'être publié par un journal spécialisé (*Le Quotidien du Maire* du jeudi 23 novembre 1989). A cet égard, votre rapporteur tient à exprimer son regret de constater que la presse est mise à même de connaître dans le détail les projets du Gouvernement avant que n'en soient saisis les parlementaires et, le cas échéant, les organisations représentatives d'élus.

Quoi qu'il en soit, le texte du projet de loi, qui comporte en son état actuel près de 70 articles, traduit dans son titre premier, consacré à l'organisation territoriale de l'Etat, les intentions déjà affichées par le Gouvernement en matière de déconcentration. Sous les réserves qui s'imposent, ce texte n'ayant encore que le caractère d'un document préparatoire, on peut en dégager les principales orientations qui suivent :

• Les compétences relevant du niveau national ferait l'objet d'une énumération limitative dans la loi :

- préparation des décisions du Gouvernement et évaluation de leurs effets ;
- élaboration des projets de loi et de règlement ;
- définition de l'organisation générale de l'ensemble des services et répartition des moyens nécessaires ;
- orientation, coordination et harmonisation de l'action des services territorialement compétents auxquels serait apporté un soutien technique et financier ;
- préparation des négociations internationales, notamment des affaires entrant dans le champ de compétence de la Communauté européenne.

Les autres missions de l'Etat relèveraient de la compétence de droit commun des niveaux régional ou départemental.

• L'administration de l'Etat au niveau régional et au niveau départemental tendrait à s'articuler avec les compétences de chacune des collectivités correspondantes. Les compétences des préfets de région sur les services de l'Etat seraient effectivement étendues. Ceux-ci répartiraient les moyens de fonctionnement et exerceraient le pouvoir hiérarchique sur les fonctionnaires des services. Dans le domaine du développement économique et social, le préfet de région se verrait reconnaître un véritable pouvoir de direction sur l'action des préfets de chaque département. La subordination de ces derniers se traduirait par l'obligation pour eux de prendre des décisions conformément aux orientations fixées par le préfet de région et d'en rendre compte à ce dernier.

Il est évidemment encore trop tôt pour se prononcer sur le bien-fondé des mesures envisagées. On peut néanmoins s'interroger sur l'opportunité d'établir une hiérarchie entre le préfet de région et les préfets des départements. Le risque est grand, en effet, de voir le département chef-lieu de région renforcer la prééminence de fait dont il dispose déjà par rapport aux autres départements de la région. De plus, cette hiérarchisation n'est-elle pas de nature à établir cette tutelle que notre système institutionnel local a jusqu'ici fermement écartée entre les différents niveaux d'administration locale. Il est à craindre que la dynamique suscitée par la nouvelle organisation territoriale de l'Etat conduise inéluctablement vers cette forme de tutelle.

Le débat sur les différents niveaux d'administration que compte notre pays risque de se trouver faussé par une telle réorganisation qui fait sans doute un peu trop facilement table rase de la force de l'institution départementale.

En revanche, il semble que la reconnaissance d'une compétence administrative de droit commun aux services déconcentrés de l'Etat constitue une novation très positive qui pourrait donner une réelle impulsion à la déconcentration si nécessaire à notre appareil administratif.

CHAPITRE II

LES FINANCES LOCALES

I. LES CONCOURS DE L'ÉTAT : UN VIRAGE INQUIÉTANT

Les concours de l'État aux collectivités locales seront caractérisés en 1990 par un repli inquiétant, même si l'on observe des évolutions contrastées selon les catégories de concours.

L'annexe au projet de loi de finances pour 1990 présentée en application de l'article 101 de la loi de finances pour 1987 permet d'analyser les différentes composantes de l'effort financier de l'État en faveur des collectivités locales.

Il ressort du tableau ci-après établi à partir de cette annexe que si le taux de progression globale de ce concours s'établit à 5,93 % hors fiscalité transférée, il tombe à 3,92 % si l'on ne tient pas compte de la compensation des exonérations et des dégrèvements fiscaux d'origine législative.

Projet de loi de finances pour 1990.

État récapitulatif des concours de l'État aux collectivités locales.

(En milliers de francs.)

	Loi de finances 1989	Projet de loi de finances 1990	Variation 1990/1989 (en pourcentage)
1. Dotations et subventions de fonctionnement.			
Dotation globale de fonctionnement ..	80 147 033	82 150 709	2,50
Dotation spéciale instituteurs	3 147 012	3 225 687	2,50
F.N.P.I.P.	730 781	795 877	8,91
<i>Subventions des ministères</i>	3 734 051	4 005 220	7,26
Agriculture et forêt	795 700	813 200	2,20
Commerce et artisanat	250	250	»
Culture, communication et grands travaux du Bicentenaire	443 238	543 890	22,71
Départements et territoires d'outre-mer	278 559	250 177	- 10,19
Economie, finances et budget	35 000	20 000	- 42,86
Education nationale et jeunesse et sports	474 872	487 314	2,62
Environnement	8 587	13 586	58,22
Équipement et logement	10 113	10 531	4,13
Intérieur	462 371	472 269	2,14
Justice	243 453	243 453	»
Solidarité, santé et protection sociale .	800 605	800 605	»
Transports et mer	181 303	169 945	- 6,26
Travail, emploi et formation professionnelle		180 000	»
Total 1	87 758 877	90 177 493	2,76

	Loi de finances 1989	Projet de loi de finances 1990	Variation 1990/1989 (en pourcentage)
2. Dotations et subventions d'équipement (A.P.).			
Dotation globale d'équipement	4 813 373	5 121 429	6,40
Fonds de compensation de la T.V.A. .	13 707 000	15 073 000	9,97
Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la circulation	600 000	700 000	16,67
<i>Subventions des ministères</i>	2 856 645	3 288 510	15,12
Agriculture et forêt	347 140	360 400	3,82
Commerce et artisanat	9 670	12 310	27,30
Culture, communication et grands travaux du Bicentenaire	666 440	992 280	48,89
Départements et territoires d'outre-mer	217 970	221 990	1,84
Education nationale et jeunesse et sports	68 327	62 800	- 8,09
Environnement	170 619	205 030	20,17
Équipement et logement	588 650	661 323	12,35
Industrie et aménagement du territoire et tourisme	114 500	114 784	0,25
Intérieur	50 166	21 766	- 56,61
Solidarité, santé et protection sociale	33 963	32 200	- 5,19
Transports et mer	589 200	603 627	2,45
<i>Comptes spéciaux du Trésor</i>	1 040 500	1 091 000	4,85
F.N.D.A.E.	700 000	700 000	»
Fonds forestier national	210 000	282 000	34,29
Fonds national des haras	7 500	9 000	20
F.N.D.S.	123 000	100 000	- 18,70
Total 2	23 017 518	25 273 939	9,80
3. Compensation financière des transferts de compétence de l'Etat aux collectivités locales.			
<i>Dotations budgétaires :</i>			
Intérieur : D.G.D. *	12 763 564	12 890 032	0,99
D.R.E.S. (A.P.)	2 291 746	2 438 418	6,40
D.D.E.C. (A.P.)	1 133 713	1 206 271	6,40
<i>Travail, emploi et formation professionnelle :</i>			
Dotation de décentralisation, formation professionnelle et apprentissage	2 401 437	2 461 473	2,50
Fiscalité transférée	33 450 000	35 300 000	5,53
Total 3	52 040 460	54 296 194	4,33
4. Compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs.			
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (D.C.T.P.)	20 292 134	21 772 712	7,30
Contrepartie de compensation de la taxe foncière sur les propriétés bâties ...	2 578 000	2 604 000	1,01
Compensation de divers dégrèvements législatifs	12 250 000	15 620 000	27,51
Total 4	35 120 134	39 996 712	13,89
Total général	197 936 989	209 744 338	5,97

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

• S'agissant des subventions de fonctionnement, le tassement de leur progression est dû pour l'essentiel au nouveau mode d'indexation prévu pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement et des dotations "satellites" qui évoluent comme elle.

On observe en revanche en matière de subventions d'équipement une progression plus satisfaisante, en autorisations de programme du moins (+ 9,80 %).

Au total, si l'on rapporte l'évolution des concours de l'État aux collectivités locales à la progression du budget général, on doit observer une certaine dégradation des relations financières entre l'État et les collectivités locales. Seules les dotations indexées sur des critères préétablis et les compensations financières d'allègement d'impôts connaissent une évolution significative, ce qui permet dans une moyenne générale de masquer la très faible progression de la dotation globale de fonctionnement.

A. LES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Les crédits inscrits au ministère de l'Intérieur au titre de l'Action "collectivités locales" s'établissent à 24,885 milliards de francs dans le projet de loi de finances pour 1990, contre 24,61 milliards de francs dans le budget voté de 1989, soit un taux de progression de 1,73 %.

Compte tenu de la hausse prévisionnelle des prix, les crédits consacrés à cette action sont en fait en régression en francs constants. Rappelons que les crédits regroupés au sein du ministère de l'Intérieur sont essentiellement la dotation globale d'équipement des départements et des communes, la dotation générale de décentralisation et les dotations d'équipement scolaire.

Le faible niveau d'augmentation de l'ensemble de ces crédits a pour origine le fait que la dotation générale de décentralisation est indexée sur la dotation globale de fonctionnement et qu'elle est de surcroît l'objet d'un important prélèvement, en application de la loi du 11 octobre 1985.

1. La dotation globale d'équipement

La dotation globale d'équipement (D.G.E.) s'élèvera en 1990 à 5,121 milliards de francs en autorisations de programme, en progression de 6,4 % par rapport à 1989, c'est-à-dire comme la formation brute de capital fixe des administrations publiques, ainsi que le prévoit l'article 108 de la loi du 7 janvier 1983.

En revanche, les crédits de paiement ne s'élèveront qu'à 4,803 milliards de francs, contre 4,689 milliards de francs en 1989, soit une progression de seulement + 2,43 %, inférieure à la hausse prévisionnelle des prix.

La divergence d'évaluation entre les autorisations de programme et les crédits de paiement semble résulter du mécanisme de couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement sur trois ans. Ainsi en 1989, le reliquat d'autorisations de programme était de 4,053 milliards de francs. Ce mécanisme apparaît très discutable, à partir du moment où la globalisation des subventions d'équipement au sein de la DGE a atteint 100 %. En effet, les collectivités locales bénéficiaires de la DGE ne disposent pas d'autorisations de programme dans leur budget. Aucune raison ne paraît justifier que l'État continue à inscrire des crédits qu'il n'ouvre pas intégralement au cours de l'exercice.

De plus, il serait souhaitable d'expliquer les raisons pour lesquelles les crédits de paiement ouverts en 1989 viennent de faire l'objet d'une annulation de 400 millions de francs (arrêté du 22 novembre 1989, JO du 24 novembre 1989, p. 14 602). Ceci est d'autant plus contestable qu'une des raisons invoquées pour justifier les taux de concours restent extrêmement bas est que d'importants déficits sont à reporter d'une année sur l'autre par suite d'une consommation excédentaire des crédits ouverts en loi de finances.

Il y a là un paradoxe sur lequel il appartiendra au gouvernement de s'expliquer. Il est probable que l'explication donnée mettra en cause le nouveau mécanisme de versement de la deuxième part de DGE communale sous forme de subventions par opération. **Mais même si les crédits ne sont pas versés en une seule fois aux communes bénéficiaires, il n'y a aucune raison pour que les crédits non versés la première année soient purement et simplement annulés.**

a) La dotation globale d'équipement des communes
(Chapitre 67-52)

En 1990, la *première part* de la dotation globale d'équipement des communes s'élèvera à 1,935 milliards de francs en crédits de paiement et à 2,058 milliards en autorisation de programme.

La *deuxième part* de la DGE des communes qui, en application de la loi du 5 janvier 1988, est égale à 40 % du montant de l'enveloppe globale diminue en francs courants, en crédits de paiement. Fixé à 920,2 millions de francs en 1989, ce montant tombera à 910 millions de francs en 1990, tandis que les autorisations de programme s'élèveront à 1,02 milliards de francs.

Le faible niveau des crédits de paiement laisse craindre que le taux de concours versé au titre de la fraction principale de la première part aux communes de plus de 10 000 habitants, ainsi qu'aux communes de 2 000 à 10 000 habitants ayant exercé leur droit d'option en faveur de cette part, soit cette année encore particulièrement bas.

S'agissant des crédits de la deuxième part répartie par opération sur décision du préfet, il semble que ce mécanisme ne doive pas être remis en cause, car il permet d'accorder des taux de subvention plus significatifs que le mécanisme du taux de concours, au bénéfice des petites communes rurales. Les enquêtes qui ont été effectuées sur le fonctionnement de la deuxième part ont fait ressortir que :

- en 1987, sur 21 132 demandes de subventions au titre de la DGE deuxième part, 12 053 ont effectivement bénéficié d'une subvention (soit seulement un peu plus de la moitié), pour un montant total d'investissements subventionnés de 2,356 milliards de francs et avec un taux moyen national de subvention de 27,43 % ;
- en 1988, sur 20 876 opérations présentées, 15 823 soit 76 % ont pu être subventionnées pour un montant d'investissement de 3,153 milliards de francs, le taux moyen de subvention s'établissant à 28,50 %.

Les résultats définitifs pour 1989 ne sont pas encore connus mais sur la base d'une enquête effectuée auprès de 72 départements, il apparaît que sur 15 562 opérations présentées, 11 336 soit 73 % ont été subventionnées, pour un montant total d'investissements de 2,380 milliards de francs avec un taux moyen de subvention de 28,65 %.

Les principales catégories d'opérations bénéficiaires sont la voirie, les constructions publiques, les équipements scolaires, le réseau d'alimentation en eau potable et l'assainissement, les équipements sportifs et touristiques et les salles polyvalentes. Viennent ensuite les équipements culturels, les équipements sanitaires et sociaux et divers autres équipements.

Le système de la deuxième part pourrait donc être jugé comme plutôt satisfaisant, mais à la condition qu'il ne fournisse pas à l'administration des finances un prétexte pour effectuer sans justification des ponctions sur l'enveloppe déjà pourtant fort modeste revenant à cette part, par la voie d'annulation de crédits, ainsi que cela a été souligné plus haut.

b) La dotation globale d'équipement des départements (chapitre 67-53)

En 1990, la dotation globale d'équipement des départements s'élèvera à 2 042,6 millions de francs en autorisations de programme et à 1 958,9 millions de francs en crédits de paiement, soit une progression de + 4,5 %.

- La première part de la dotation globale d'équipement des départements -versée pour sa fraction principale sous forme de taux de concours pour les dépenses directes d'équipement des départements- atteindra 1,194 milliards de francs en autorisations de programme et 1,145 milliards de francs en crédits de paiement.

- La deuxième part de la DGE des départements destinée aux dépenses des départements pour l'aménagement foncier et les subventions qu'ils versent pour la réalisation des travaux d'équipement rural s'établira à 848 millions de francs en autorisation de programme et à 813 millions de francs en crédits de paiement.

Rappelons que les mécanismes de la dotation globale d'équipement des départements ont été substantiellement modifiés par la loi du 5 janvier 1988 pour permettre aux départements réellement défavorisés de bénéficier d'une majoration effective au titre de leur insuffisance de potentiel fiscal.

Pour ce faire, le critère de potentiel fiscal superficiaire est appelé à jouer un rôle complémentaire de celui du potentiel fiscal. Les mêmes critères ont été retenus pour la majoration de la seconde part versée au titre de l'insuffisance de potentiel fiscal.

Les départements qui bénéficient des majorations au titre de la première et la seconde part ont été en 1989 les Alpes de

ances, les Hautes Alpes, l'Ariège, l'Aude, l'Aveyron, le Cantal, la Corrèze, la Haute Corse, la Corse du Sud, la Creuse, la Dordogne, le Gers, l'Indre, les Landes, la Haute Loire, le Lot, la Lozère, la haute Marne, la Meuse, la Nièvre, la Haute Saône et les quatre départements d'outre-mer ainsi que Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte.

Afin de renforcer l'effet péréquateur de ces dispositions, les règles de répartition de la seconde part entre les départements ont été aménagées par l'article 4 du décret n° 88-284 du 25 mars 1988.

La pondération des quatre critères de répartition de la seconde part entre les départements est désormais la suivante : 25 % pour la population de la commune, 30 % pour l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant des communes par département et le potentiel fiscal moyen de l'ensemble des communes, 20 % pour le nombre des communes intéressées, et 25 % pour la longueur de la voirie classée dans le domaine public communal.

2. Les dotations de compensation des transferts de compétences

a) La dotation générale de décentralisation

En 1990, le montant de la dotation générale de décentralisation correspondra à celui inscrit en 1989, actualisé du taux de progression pour 1990 soit, -si le gouvernement n'accepte pas de modifier l'article 31 du projet de loi de finances relatif au nouveau mode d'indexation de la dotation globale de fonctionnement- un taux de + 2,5 %. Ce montant est à corriger de la consolidation des ajustements opérés sur la D.G.D. pour les exercices précédents et des mesures nouvelles prévues pour 1990, qui résultent essentiellement de la poursuite de la mise en oeuvre de la loi du 11 octobre 1985.

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

<p align="center">CHAPITRE 41.56</p>	<p align="center">PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1989 en francs</p>	<p align="center">PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1990 en francs</p>	<p align="center">TAUX D'EVOLUTION 1990/1989 en %</p>
<p align="center">I. Article 10 : Communes</p>			
<p>- Bureaux municipaux d'hygiène.</p>	<p>347.337.124</p>	<p>356.020.552</p>	<p>+ 2,50</p>
<p>- Documents d'urbanisme</p>	<p>70.424.526</p>	<p>72.287.639</p>	<p>+ 2,65</p>
<p>- Primes d'assurance (autorisation d'utilisation du sol)</p>	<p>16.025.709</p>	<p>17.010.619</p>	<p>+ 6,15</p>
<p>- Concours particulier "bibliothèques municipales"</p>	<p>295.099.243</p>	<p>261.476.724</p>	<p>+ 2,50</p>
<p>- Transports scolaire (A.C.O.T.U.)</p>	<p>335.893.355</p>	<p>344.290.689</p>	<p>+ 2,50</p>
<p align="center">II. Article 20 : Départements</p>			
<p>- Fonctionnement de l'enseignement public</p>	<p>1.389.754.060</p>	<p>1.424.498.834</p>	<p>+ 2,50</p>
<p>- Action sociale et santé</p>	<p>7.909.527.116</p>	<p>8.109.217.340</p>	<p>+ 2,52</p>
<p>- Fonctionnement des ports maritimes de commerce et de pêche</p>	<p>10.853.912</p>	<p>11.125.260</p>	<p>+ 2,50</p>
<p>- Concours particulier "ports maritimes de commerce et de pêche -investissement"</p>	<p>34.798.671</p>	<p>35.668.638</p>	<p>+ 2,50</p>
<p>- Travaux d'aménagement destinés aux cultures marines</p>	<p>6.583.890</p>	<p>6.748.487</p>	<p>+ 2,50</p>
<p>- Transports scolaires</p>	<p>3.476.777.295</p>	<p>3.563.696.727</p>	<p>+ 2,50</p>
<p>- Dépenses de fonctionnement des établissements privés sous contrat</p>	<p>493.220.694</p>	<p>505.551.211</p>	<p>+ 2,50</p>
<p>- Culture (Bibliothèques centrales de prêt.)</p>	<p>183.815.299</p>	<p>188.410.682</p>	<p>+ 2,50</p>
<p>- Remboursement de la T.V.A. sur les équipements des préfectures</p>	<p>77.873.744</p>	<p>79.820.588</p>	<p>+ 2,50</p>
<p>- Remboursement de la T.V.A. sur les équipements des D.D.A.S.S.</p>		<p>11.103.760</p>	
<p>- Prise en charge par l'Etat des crédits de fonctionnement et d'équipement des préfectures et sous-préfectures ...</p>	<p>- 1.863.816.315</p>	<p>- 1.910.099.304</p>	<p>+ 2,48</p>
<p>- Prise en charge par l'Etat de la rémunération des personnels non titulaires des D.D.E. (loi du 19 août 1986)</p>	<p>- 1.817.450.624</p>	<p>- 1.862.886.889</p>	<p>+ 2,50</p>
<p>- Prise en charge par l'Etat des compléments de rémunération versés aux agents de l'Etat par les départements et les régions</p>	<p>- 70.283.075</p>	<p>- 78.656.143</p>	<p>+ 11,91</p>
<p>- Solde "personnels préfectures" (titre premier de la loi du 11 octobre 1985)</p>	<p>- 648.361.752</p>	<p>- 851.390.647</p>	<p>+ 31,31</p>
<p>- Prise en charge par l'Etat des crédits de fonctionnement et d'équipements des D.D.A.S.S.</p>	<p>- 372.761.191</p>	<p>- 379.909.898</p>	<p>+ 1,92</p>
<p>- Solde "personnels D.D.A.S.S." (titre premier de la loi du 11 octobre 1985)</p>	<p>- 20.601.545</p>	<p>- 39.130.962</p>	<p>+ 89,94</p>
<p align="center">TOTAL PRELEVEMENTS</p>	<p>- 4.793.274.492</p>	<p>- 5.122.073.846</p>	<p>+ 6,46</p>

CHAPITRE 41.56	PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1990 en francs	PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1990 en francs	TÀUX D'ÉVOLUTION 1990/1989 en %
III. Article 30 : Régions			
- Fonctionnement de l'enseignement public	2.258.848.756	2.315.319.975	+ 2,50
- Aides à la flotte de pêche côtière	15.150.781	15.529.551	+ 2,50
- Aides aux entreprises de cultures marines	15.420.138	15.805.641	+ 2,50
- Dépenses de fonctionnement des établissements privés sous-contrat	518.509.817	531.472.563	+ 2,50
- Concours particulier pour le développement culturel des régions d'outre-mer	8.297.023	8.504.449	+ 2,50
- Ports fluviaux et voies navigables	11.693.336	14.589.169	+ 24,76
- Remboursement T.V.A. équipement préfecture (F.C.T.V.A.)	507.508	520.196	+ 2,50
- Prise en charge par les régions des personnels départementaux mis à leur disposition	12.116.142	12.419.046	+ 2,50
- Frais de fonctionnement des préfectures	(inclus dans l'Art. 20)		
IV. Article 40 : Région de Corse			
- Education	61.043.628		
- Culture	4.676.270	62.569.719	+ 2,50
- Environnement	2.177.188	4.793.177	+ 2,50
- Transports	39.677.447	2.231.618	+ 2,50
- Supervignettes	735.210	40.669.383	+ 2,50
		753.590	+ 2,50
V. Article 90 : Provision liée aux dispositions de l'article 4 de la loi n° 84-1209 du 29 décembre 1984			
- Provision sur écrêtement des départements surfiscalisés	1.000.000.000	1.000.000.000	+ 0
TOTAL	-13.763.564.280	13.890.031.982	+ 0,92

(Source : Ministère de l'Intérieur - Direction Générale des collectivités locales)

Il y a lieu d'observer qu'au fur et à mesure de l'exercice du droit d'option par les personnes mises à disposition dans les services de l'État et dans les services des départements, le taux théorique de progression de la D.G.D. devient de plus en plus fictif, les prélèvements effectués sur la dotation en application de la loi du 11 octobre 1985 l'emportant largement sur les mesures d'abondement.

Cette année, la dotation générale de décentralisation ne progressera que de 0,9 %, soit une importante régression en francs constants.

Il est certain que le taux de progression de 2,5 % qui correspond à l'évolution prévisionnelle de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages a une responsabilité essentielle dans cette dégradation. Si le mécanisme actuel d'indexation de la dotation globale de fonctionnement, -en fonction duquel est actualisé le montant de la D.G.D. (article 98 de la loi du 7 janvier 1983)- était resté en vigueur, le taux de progression de la dotation générale de décentralisation aurait été très supérieur (+ 8,61 %), ce qui aurait permis de minorer l'incidence de l'application progressive de la loi du 11 octobre 1985.

b) Les dotations scolaires

En 1990, la dotation régionale d'équipement scolaire (D.R.E.S.) et la dotation départementale d'équipement des collèges (D.D.E.C.) évolueront de 6,4 % en autorisations de programme par rapport à 1989 puisque, comme la dotation globale d'équipement, elles sont indexées sur le taux de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

La D.R.E.S. s'établirait ainsi à 2,438 milliards de francs contre 2,291 milliards de francs en 1989, en autorisations de programme. En crédits de paiement, elle passerait de 2,223 milliards de francs à 2,333 milliards de francs, soit une progression de 4,9 %.

La D.D.E.C. passe en autorisations de programme à 1,133 milliards de francs en 1989 à 1,206 milliards de francs en 1990. En crédits de paiement, son montant s'établira à 1,154 milliards de francs, également en augmentation de 4,9 % par rapport à 1989.

Ces dotations se révèlent chaque année très insuffisantes pour permettre respectivement aux régions pour les lycées et aux départements pour les collèges de faire face aux besoins d'investissement nécessités par l'état du parc existant et par la construction de nouveaux établissements.

L'article 98 de la loi de finances pour 1987 a prévu que les travaux de la commission consultative sur l'évaluation des charges feraient chaque année l'objet d'un rapport au Parlement, présenté en annexe du projet de loi de finances et indiquant pour chaque région l'évolution des charges relevant du transfert de compétences, compte tenu des dotations.

Ce rapport qui devait comporter notamment une évaluation du montant des gros travaux indispensables à l'entretien et au fonctionnement des établissements scolaires mis à disposition des régions ainsi que du montant des investissements et des

équipements nécessaires pour leur rénovation ou leur extension n'a pas en fait pu être présenté au Parlement. En effet, la commission consultative sur l'évaluation des charges qui s'est réunie le 29 mars 1989 a estimé, au vu des conclusions de la mission d'inspection à laquelle avait été confié le soin d'évaluer le coût de la remise en état des lycées, que le rapport préparé ne contenait pas tous les éléments prévus par l'article 98 précité. De nouvelles données chiffrées concernant le montant des investissements nécessaires pour tenir compte des perspectives démographiques de chaque région ont donc été demandées à l'administration.

Ces éléments n'ont pas encore pu être réunis. Observons toutefois que le rapport rédigé en application de la loi du 22 juillet 1983 modifiée sur les conditions de participation des communes aux dépenses des collèges, dans la perspective du transfert de la charge intégrale aux départements apporte d'intéressants éléments d'information, mais seulement pour les établissements du premier cycle.

En tout état de cause, il est clair que le coût supporté par les collectivités territoriales pour la construction, la reconstruction et l'aménagement ou l'extension des établissements secondaires du premier et du second degré est très supérieur au montant des concours de l'État regroupés au sein de la D.R.E.S. et la D.D.E.C.

Ainsi pour les régions, les dépenses liées à l'équipement des établissements scolaires du second degré se sont établies à 8,788 milliards de francs, alors que les crédits de paiement n'étaient que de 2,2 milliards de francs.

Pour les départements, les dépenses d'équipement des collèges ont atteint, si l'on s'en rapporte au montant inscrit dans le budget primitif pour 1989, 4,976 milliards de francs en progression de 31,5 % par rapport à 1988 alors que la D.D.E.C. ne s'est élevée qu'à 1,1 milliard de francs en crédits de paiement. Il est à constater que l'écart entre les ressources de transfert et la charge effective s'est accru chaque année, les collectivités territoriales étant contraintes de renouveler progressivement le parc scolaire.

Les facteurs qui renforcent les obligations des régions et des départements sont principalement, outre le mauvais état du parc existant, la nécessité de faire face à la forte croissance démographique dans le second cycle du second degré et à satisfaire à l'objectif de faire accéder 80 % de la population scolaire au niveau du baccalauréat d'ici l'an 2 000.

Dans ce nouveau contexte, les dotations scolaires calculées sur la base de l'effort de l'État au moment du transfert de compétences, début 1986, apparaissent tout à fait insuffisantes.

B. LES AUTRES CONCOURS BUDGETAIRES

Le changement d'indexation de la dotation globale de fonctionnement apparaît comme le fait marquant de l'évolution de concours de l'État aux collectivités locales en 1990 et constitue une grave remise en cause des relations financières entre le premier et les secondes

. L'évolution des autres concours de l'État peut en revanche être considérée comme relativement satisfaisante, bien qu'elle présente, selon la nature de ces concours, des évolutions contrastées et ne réponde pas à une logique uniforme.

- Au niveau des dotations et des subventions de fonctionnement, on observe une bonne progression de l'ensemble des subventions spécifiques des ministères (+ 7,26 %), mais il y a lieu de souligner que cette progression porte sur un montant relativement modeste, puisque tous ministères confondus, ces subventions représentent 4 milliards de francs.

Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle connaît également une progression satisfaisante, le montant des crédits qui lui sont affectés passant de 730 millions de francs à 795 millions de francs en 1990, soit + 8,91 %.

- Au niveau des subventions d'équipement, plusieurs observations peuvent être faites.

Les subventions spécifiques accordées par les différents ministères progressent de 15,12 %, mais le total de ces subventions n'est que de 3,288 milliards de francs.

La progression la plus significative est celle du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée, les crédits passant de 13,707 milliards de francs à 15,073 milliards de francs, soit + 9,97 %. Les motifs de cette progression doivent être cherchés tant dans le bon niveau des investissements réalisés par les collectivités locales en 1988 que par le changement de régime juridique du fonds (cf. infra).

- Mais les concours qui progressent le plus fortement en 1990 sont les compensations d'exonérations fiscales et de

dégrèvements législatifs, puisqu'ils passent de 35,120 milliards de francs à 39,996 milliards de francs en 1990, soit + 13,89 %. Ceci tient au développement chaque année de la pratique consistant pour l'Etat à accorder de nouveaux dégrèvements en matière de fiscalité locale à différentes catégories de redevables et à en assurer la compensation plus ou moins intégrale pour les collectivités locales. Est posé à terme le problème de l'évolution du montant de ces compensations qui, compte tenu des modes d'indexation retenus, cessent vite de correspondre à la perte réelle occasionnée pour les collectivités locales par le changement de législation.

On étudiera ci-après plus particulièrement les cas de la dotation globale de fonctionnement, du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée et des ressources de transfert liées à la taxe professionnelle.

1. La dotation globale de fonctionnement

Cette dotation, qui est de loin le concours le plus important que l'Etat verse aux collectivités locales, résulte d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat. Le taux de ce prélèvement est calculé selon les règles fixées initialement par l'article 38-II de la loi de finances pour 1979, et codifiées à l'article L. 234-1 du code des communes.

En application de ce texte, le prélèvement est indexé sur l'évolution du produit net prévisionnel de la taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A.) et son taux a été fixé la première année à 16,45 %. En 1989, il a été de 16,591 %. Il convient de préciser que la variation de ce taux chaque année est déterminée en fonction du montant prévisionnel des recettes nettes de T.V.A. à "taux constants", la préoccupation du législateur en 1979 étant de neutraliser pour les collectivités locales l'incidence sur le montant de la dotation globale de fonctionnement des modifications de taux décidées par l'Etat.

Le dispositif législatif adopté en 1979 a répondu au triple objectif :

- de regrouper l'ensemble des concours de l'Etat aux dépenses de fonctionnement des collectivités locales, ayant une origine fiscale ;
- de les rattacher à un impôt d'Etat moderne et évolutif, le choix de la T.V.A. se justifiant d'ailleurs d'autant mieux que cet impôt était à l'origine de la disparition de la taxe locales sur le chiffre d'affaires, à laquelle la dotation

globale de fonctionnement, après les intermédiaires de la taxe sur les salaires et du VRTS, a servi de substitut.

- d'assurer une péréquation entre les collectivités locales bénéficiaires de ce nouveau concours, au travers de règles de répartition complexes qui ont été définies par la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 instituant la dotation globale de fonctionnement. Ces règles ont été modifiées par la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement.

L'évolution de la dotation globale de fonctionnement depuis 1979 a connu des à-coups liés à la situation de notre économie ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous :

Evolution de la DGF après régularisation

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
M.F.	34 621	39 012	45 022	51 966	56 690	60 840	64 538 (64 400)	67 256 (67 394)	72 101	77 214	80 147
% en valeur		12,68	15,40	15,42	9,09	7,32	6,08 (5,85)*	4,21 (4,65)**	7,22	7,09	

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

** Compte tenu d'une majoration de 138 millions de francs prélevée sur la régularisation de la DGF en 1985.

En dépit de résultats irréguliers, il apparaît que la dotation globale de fonctionnement a permis aux collectivités locales de bénéficier d'une ressource fortement évolutive leur permettant de participer aux résultats de la croissance économique et d'être à l'abri des conséquences de l'inflation.

Invoquant la nécessité de poursuivre la politique de baisse des taux liée à l'harmonisation européenne, le Gouvernement a annoncé dès le printemps dernier que le mode d'indexation de la dotation globale de fonctionnement défini en 1979, devrait être reconsidéré afin de ne pas faire supporter à l'Etat seul les conséquences financières de la construction européenne.

Présentant le projet de réforme devant le comité des finances locales, le ministre chargé du budget a chiffré le coût pour

l'Etat de la politique de réduction des taux de T.V.A. à 30 milliards. En outre, il a été indiqué que sur la période 1987-1989, les pertes de recettes de T.V.A. que l'Etat aurait subies du fait des baisses de taux (1), se sont élevées au total à environ 20,6 milliards de francs et qu'à ce montant doit être ajouté le manque à gagner résultant pour l'Etat de la neutralisation de la baisse des taux dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement, soit 3,3 milliards de francs sur la période considérée.

Pour 1990, les pertes de recettes de T.V.A. que supportera l'Etat devraient s'élever à 10,2 milliards de francs, à quoi s'ajoute 1,7 milliard de francs au titre de la neutralisation de la baisse des taux dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement.

Le ministre délégué chargé du budget a, de plus, souligné que dans les années à venir, les baisses de taux devraient se poursuivre, ce qui, selon lui, condamne le remplacement du système actuel par une indexation fondée sur l'évolution des recettes réelles de T.V.A. nette encaissées par l'Etat, au motif que cet indice serait défavorable aux collectivités locales.

Le représentant du Gouvernement a enfin souligné le bon état des finances locales et l'excellence du niveau atteint par la dotation globale de fonctionnement en 1989, estimant que cela constituait une base de départ satisfaisante pour le changement d'indexation, le nouvel indice retenu étant le taux de la hausse du prix de la consommation des ménages, soit + 2,5 % en 1990.

Le Comité des finances locales a donné, à l'unanimité de ses membres, un avis défavorable à ce projet de réforme, après que le ministre eut indiqué que la discussion pourrait être ouverte sur cette base au Parlement.

L'article 31 du projet de loi de finances pour 1990 reprend le schéma présenté au comité des finances locales. Cet article prévoit, indépendamment du nouveau système d'indexation, un mécanisme de régularisation de la dotation. L'ensemble du dispositif, après avoir été rejeté par la commission des finances de l'Assemblée nationale, a été modifié par un amendement du Gouvernement, qui a lui-même été rejeté, avant que l'article 31 ne soit considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

(1) Observons que ces baisses ne procèdent pas toutes des obligations d'harmonisation des taux au niveau européen.

• Le texte initial présenté par le Gouvernement

- *Le système d'indexation*

A compter du 1er janvier 1990, le système du prélèvement sur recettes serait supprimé, la dotation globale de fonctionnement étant indexée sur le taux d'évolution du prix de la consommation des ménages, tel qu'il est estimé dans la projection économique annexée au projet de loi de finances de l'année (+ 2,5 % en 1990).

- *Le mécanisme de régularisation*

- Au titre de l'exercice 1989, la régularisation à intervenir avant le 31 juillet 1990 continuerait à être calculée en fonction de l'évolution du produit de la TVA nette réellement perçu, à législation inchangée 1979.

- Pour les exercices suivants, la régularisation serait calculée en fonction du taux de hausse du prix de la consommation des ménages effectivement constaté en fin d'exercice.

- La régularisation serait prise en compte pour le calcul de la DGF des années ultérieures. Chaque année, en effet, celle-ci serait calculée sur la base du montant réel de la DGF de l'exercice précédent, y compris la régularisation éventuelle intervenue avant le 31 juillet.

- Le mécanisme de garantie appuyé sur les rémunérations de la fonction publique est maintenu, puisque la DGF ne pourra pas progresser moins que l'indice 100 de la fonction publique.

• Le texte de compromis présenté par le Gouvernement à l'Assemblée nationale

Devant la réaction unanime d'opposition des députés à l'article 31 du projet de loi de finances, l'amendement présenté par le Gouvernement en atténue certains aspects. Mais, pour être plus complexe, le dispositif nouveau n'en est guère moins spoliateur des intérêts des collectivités locales que le texte initial, car il ne remet pas en cause les principes fondamentaux de la réforme.

- En 1990, le montant prévisionnel de la DGF (et des autres dotations évoluant comme elle) serait, comme prévu initialement, indexé sur le taux d'évolution de la moyenne annuelle

du prix de la consommation des ménages et resterait fixé à 82,15 milliards de francs.

Toutefois, la nouvelle rédaction prévoit (article 31 VIII) qu'un acompte sera notifié début 1990 au titre de la régularisation de 1989. Cet acompte pourra être inscrit aux budgets primitifs de 1990 et sera égal à 4 % de la DGF initiale de 1989, soit 3,2 milliards de francs.

Ce même paragraphe VIII dispose que la régularisation de 1989 sera répartie selon les règles prévues pour la répartition de la dotation initiale de l'exercice 1989. Les collectivités locales ne percevraient donc pas uniformément une somme égale à 4 % de leur DGF 1989. Ainsi, pour celles d'entre elles qui sont à la garantie de progression minimale les attributions reçues en 1990 ne serait égales qu'au minimum garanti, soit $(2,5 \% \times 55 \%) + (4 \% \times 55 \%)$. Pour d'autres, la régularisation au titre de 1989 pourrait être supérieure à 4 %.

- Pour 1991, la DGF prévisionnelle serait calculée en fonction du taux de la hausse des prix et de la moitié de celui de la croissance du produit intérieur brut en volume, à quoi s'ajouterait, le cas échéant, en juillet 1991, le montant de la régularisation de l'exercice 1990.

- Pour 1992, et pour les exercices suivants, la DGF continuerait d'évoluer en fonction du même indice composite, qu'en 1991, mais cet indice serait égal à la somme du taux d'évolution des prix et des deux tiers du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume.

L'introduction du produit intérieur brut en volume dans le mécanisme d'indexation aurait pu constituer une solution acceptable, puisque cet index cumulé avec celui de la hausse des prix correspond au produit intérieur brut en valeur. Mais, d'une part, le mécanisme faisant appel au PIB ne serait appliqué qu'en 1991, laissant inchangées les perspectives pour 1990. D'autre part, le PIB n'est pris en compte qu'à dose homéopathique, sans qu'aucune justification ne soit donnée de ce dosage étrange.

Aussi les députés ont-ils repoussé l'article 31 ainsi amendé avant que le dispositif du projet de loi de finances ne soit considéré comme adopté, lors d'une seconde délibération et après engagement de la responsabilité du Gouvernement.

• Discussion des arguments du Gouvernement

Aucun des arguments invoqués par le Gouvernement pour soutenir son projet de réforme ne paraît résister à l'analyse.

Tout d'abord le montant de 30 milliards de francs de coût pour l'Etat de l'harmonisation européenne représente les pertes cumulées sur la période 1987-1990 (4 ans).

On peut certes admettre que l'Etat cesse de reverser aux collectivités locales une part des recettes de T.V.A. ne correspondant pas à des encaissements effectifs. Mais si l'on s'en tient aux recettes prévisionnelles de T.V.A. nette pour 1990, il apparaît clairement que leur progression (+ 6,47 %) par rapport à 1989 est très supérieure à celle de la hausse des prix (+ 2,5 %).

Ensuite, le recours à l'indice des prix ne garantit nullement à l'ensemble des collectivités locales le maintien de leur dotation globale de fonctionnement en termes réels. En effet, pour toutes celles qui sont à la garantie de progression minimale, la progression de la D.G.F. en 1990 ne sera que de

$$+ 2,5 \% \times 55 \% = + 1,37 \%$$

Certes le Gouvernement a annoncé que la régularisation au titre de 1989 conduirait à une progression effective d'une année sur l'autre de + 6,5 %. Mais ce chiffre est fallacieux car pour apprécier la progression réelle d'une année sur l'autre, il faut aussi intégrer au chiffre de dotation globale de fonctionnement de 1989, le montant de la régularisation perçue au titre de 1988. La progression réelle n'est plus alors que de + 1,58 %)

• La portée réelle du projet de réforme

Le changement de mode d'indexation de la D.G.F. a été unanimement dénoncé par les associations représentatives d'élus locaux.

La première objection que peut susciter la réforme est que la dotation globale de fonctionnement n'est pas une manne accordée généreusement par l'Etat sans motif. Elle a une origine fiscale lointaine et correspond à la suppression d'impôts locaux décidée par l'Etat, mais sous réserve d'en assurer la compensation aux collectivités locales.

Le choix de la T.V.A. comme base d'évolution de la D.G.F. apparaissait dans ce contexte comme parfaitement légitime, puisqu'il recourait à une valeur fiscale. De plus cet impôt avait le double mérite d'évoluer en fonction des prix et de la croissance.

S'agissant de couvrir essentiellement les dépenses de fonctionnement des collectivités locales (mais également par le biais de l'autofinancement des dépenses d'investissement), l'indice faisant appel à l'évolution des recettes de T.V.A. nette permettait de prendre en compte et les conséquences de l'inflation (sur les charges salariales notamment) et de faire bénéficier les collectivités locales le cas échéant des fruits de la prospérité économique à laquelle leurs investissements apportent une contribution notable.

L'indice d'évolution du prix de la consommation des ménages est incontestablement le plus défavorable de ceux qui pouvaient être proposés.

De plus, il ne garantira pas le maintien en termes réels du niveau actuel de la D.G.F. pour les collectivités locales qui sont à la garantie de progression minimale.

Cela pose entre autres le problème du financement des hausses salariales décidées unilatéralement par ailleurs par le Gouvernement dans le cadre des négociations avec la fonction publique de l'Etat. Les rémunérations de la fonction publique territoriale évoluent en effet parallèlement à celles des fonctionnaires d'Etat, ce qui supposerait un minimum de concertation.

La baisse des recettes locales qui va résulter du mode d'indexation prévu par le Gouvernement concernera non seulement la dotation globale de fonctionnement mais également les concours qui progressent comme elle, c'est-à-dire la dotation générale de décentralisation, la dotation de décentralisation pour la formation professionnelle et la dotation spéciale pour le logement des instituteurs.

La stagnation de la dotation générale de décentralisation soulève pour sa part la question de l'écart croissant entre les ressources de compensation et le coût réel des compétences transférées, pour les collectivités qui assument désormais ces compétences.

On peut relever enfin, pour fixer les chiffres, que dans le temps où les dotations globales de fonctionnement et de décentralisation ne progresseront que de + 2,5 %, les dépenses de fonctionnement de l'Etat progresseront de + 7,3 %. Ce taux fournit

une indication sur la progression vraisemblable des charges de fonctionnement des collectivités locales en 1990.

Il ressort clairement de ce qui précède que les collectivités locales **devront inéluctablement demander à la fiscalité locale ce que ne leur procurera plus la progression des concours de fonctionnement de l'Etat.**

• Le dispositif adopté par le Sénat lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 1990

Lors de la séance du 22 novembre dernier, le Sénat a adopté une nouvelle rédaction de l'article 31 qui fixe les nouvelles modalités d'indexation de la dotation globale de fonctionnement pour le seul exercice 1990, par dérogation aux dispositions des alinéas 2 à 4 de l'article L. 234-1 du code des communes. Aux termes de ce nouveau dispositif, la dotation globale de fonctionnement devrait progresser en fonction du taux prévisionnel d'évolution du produit intérieur brut en valeur résultant de la projection économique annexée au projet de loi de finances pour 1990, soit + 5,54 %.

Il serait en outre procédé, au plus tard le 31 juillet 1991, à une régularisation du montant de cette dotation, si le taux d'évolution du produit intérieur brut en valeur constaté à l'issue de l'exercice 1990 se révèle supérieur au taux prévisionnel ainsi fixé, la répartition de cette régularisation devant s'effectuer après avis du comité des finances locales, dans les mêmes conditions qu'actuellement, c'est-à-dire en fonction des attributions de dotation globale de fonctionnement reçues au titre de l'exercice auquel s'applique la régularisation.

Compte tenu de ces nouvelles règles d'indexation, le montant de la dotation globale de fonctionnement pour 1990 a été fixé par le Sénat à 84 590 544 000 francs, sans préjudice d'une éventuelle régularisation.

Ce nouveau critère d'indexation supprime tout lien avec les ressources fiscales et en particulier avec la T.V.A. Or cette ressource fiscale essentielle de l'Etat, si elle est sensible aux aléas conjoncturels, assure ses rentrées les plus substantielles au fisc. L'indexation sur la T.V.A. nette réellement perçue aurait, en outre, associé les collectivités locales à l'effort de l'Etat en matière de construction européenne.

Pour 1990, cette indexation aurait donné un résultat très satisfaisant, + 6,5 %, soit un montant de dotation globale de fonctionnement de 85,3 milliards de francs. Mais il est possible qu'à

moyen terme, avec la nécessité d'intensifier l'effort de baisse des taux, cet index aurait pu se révéler préjudiciable à l'intérêt des collectivités locales, même si, à plus long terme et après stabilisation des taux, la T.V.A. est appelée à redevenir un bon critère d'évolution.

Le choix opéré par le Sénat présente cependant plusieurs avantages.

Tout d'abord, il limite la mesure à 1990, année au cours de laquelle l'application de la législation actuelle à "taux constants" aurait représenté un effort probablement trop important pour le budget de l'Etat et a perdu effectivement de sa légitimité. L'indice retenu présente en outre l'avantage d'être celui qui reflète le plus fidèlement l'évolution des résultats de l'économie. En période de croissance, il devrait assurer aux collectivités locales une progression de leurs ressources de fonctionnement assez comparable à celle que leur a procuré jusqu'ici l'indexation sur la T.V.A..

C'est pourquoi votre commission des Lois approuve pleinement ce dispositif. Elle fera de son acceptation par le Gouvernement un test de sa volonté de ne pas spolier les collectivités locales des ressources auxquelles elles sont en droit de prétendre.

2. Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée

A la suite de l'annulation partielle par le Conseil d'Etat du décret n° 85-1378 du 26 décembre 1985 qui avait réformé les règles d'éligibilité au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (F.C.T.V.A.) (arrêt Fourcade et autres du 9 novembre 1988), le Gouvernement a été conduit à présenter au Parlement une réforme des conditions d'attribution du F.C.T.V.A.. Celle-ci a été opérée par l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1988 qui, d'une part, procède à la régularisation des attributions versées depuis 1988 et, d'autre part, définit le régime d'ensemble applicable à compter de 1989.

S'agissant de la régularisation, le Gouvernement a proposé au Parlement de la limiter à l'exercice 1988 s'agissant du versement des subventions spécifiques de l'Etat calculées hors taxe. Cette mesure se traduira sur le plan budgétaire par un crédit supplémentaire de 300 millions de francs environ pour 1988, de 250 millions de francs pour 1989 et de 200 millions de francs pour 1990.

En revanche, le Gouvernement n'a pas accepté de modifier les versements irréguliers du F.C.T.V.A. effectués en 1986 et en 1987 pour les dépenses inscrites aux comptes administratifs de 1984 et 1985, arguant de la difficulté technique de procéder à un nouveau calcul et de la charge supplémentaire de travail que cela représenterait pour les administrations locales.

S'agissant du taux de compensation des dépenses de T.V.A. effectuées sur les investissements locaux, celui-ci est désormais fixé par la loi et est égal au taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée calculée en dedans du prix, soit 15,82 %, ainsi que le prévoyait précédemment le décret du 26 décembre 1985.

L'article 42 fixe par ailleurs les règles de remboursement à l'Etat, à compter du 1er janvier 1988, des attributions du fonds, versées au titre d'investissements réalisés par les collectivités locales et cédées ensuite ou mises à disposition d'un tiers non bénéficiaire.

Pour l'avenir, seules les subventions spécifiques répondant à ces conditions bénéficieront des attributions du fonds.

L'article 42 a renvoyé enfin à des mesures réglementaires d'application pour la définition, d'une part, des dépenses réelles d'investissements éligibles au fonds et, d'autre part, pour la fixation des conditions dans lesquelles les cessions et les mises à disposition donneraient lieu à remboursement.

Le décret n° 89-645 du 6 décembre 1989 (J.O. du 12 septembre 1989) pris sur cette base comprend trois séries de dispositions.

- En premier lieu, il reprend exactement les dispositions du décret du 26 décembre 1985, à savoir :

- l'exclusion, pour le calcul des attributions du fonds ; des opérations pour le compte de tiers, des immobilisations n'ayant pas supporté la T.V.A. ou pouvant donner lieu à déduction de la taxe ;

- la règle de la pénultième année ;

- la fourniture d'états comptables annuels pour l'obtention des attributions du fonds.

- En second lieu, il tire les conséquences de la décision du Conseil d'Etat pour les subventions spécifiques et les opérations sous mandat :

- il précise que les subventions spécifiques de l'Etat doivent être déduites des dépenses éligibles au fonds si elles ont été calculées T.V.A. incluse ; a contrario, les subventions spécifiques calculées hors taxe sont éligibles ;

- les opérations sous mandat réalisées par les mandataires légalement habilités à cet effet doivent donner lieu à attribution du F.C.T.V.A..

- En dernier lieu, le décret, en application des dispositions nouvelles prévues par l'article 42 de la loi du 29 décembre 1988, fait obligation aux collectivités locales bénéficiaires de rembourser les attributions qu'elles ont reçues au titre du F.C.T.V.A., en cas de mise à disposition au profit d'un tiers non éligible au fonds, d'immobilisations réalisées par la collectivité ou l'établissement bénéficiaire sur un bien faisant l'objet d'un bail emphytéotique ou d'un bail à construction. Les modalités de ce remboursement sont les mêmes qu'en cas de cession, soit un remboursement par dixième pour un immeuble et par cinquième pour un bien mobilier.

Les nouvelles dispositions ont apporté un élément de souplesse pour les opérations sous mandat, en revanche, ne manqueront probablement pas de soulever des difficultés dans l'avenir pour les opérations effectuées pour le compte de tiers non éligibles au fonds, notamment en ce qui concerne les équipements appartenant à l'Etat ou mis à disposition de l'Etat et financés par les collectivités locales sous forme de fonds de concours. Il apparaîtrait nécessaire d'assouplir ce dispositif en vue de ne pas pénaliser les collectivités locales qui acceptent d'accorder des fonds de concours à l'Etat, notamment dans le cadre des contrats de plan.

Il est cependant à craindre que le Gouvernement ne se laisse pas facilement convaincre, compte tenu de l'évolution récente des crédits nécessaires pour alimenter le F.C.T.V.A. ainsi qu'il ressort du tableau ci-après :

**Evolution du F.C.T.V.A.
au cours des trois dernières années**

Année	Montant du crédit (en millions de francs)	Taux de compensation	Excédent ou dépassement
1986	11 661	15,682 %	Excédent : 760 MF
1987	12 524	15,682 %	Excédent : 0,75 MF
1988	13 334	15,682 %	Excédent : 294 MF
1989	13 707	15,682 %	-
1990 (prévision)	15 073	15,682 %	-

3. Les transferts liés à la taxe professionnelle

a) La dotation de compensation de la taxe professionnelle

Cette dotation qui a été instituée par l'article 6-IV de la loi de finances pour 1987 a pour objet de compenser pour les collectivités locales :

- les conséquences de l'abattement de 16 % appliqué à partir de 1986 aux bases d'imposition à la taxe professionnelle ;

- la perte de recettes résultant pour chaque collectivité locale à partir de 1988, du "lissage des bases", c'est-à-dire de la réduction pour embauche ou investissement prévue par l'article 1469 A bis du code général des impôts.

- La compensation de l'abattement de 16 %

Au titre de 1987, la compensation des pertes de recettes résultant pour les collectivités locales, de l'abattement a été calculée

en multipliant le montant représentant 16 % de la base imposable de l'année 1986 par le taux de la taxe professionnelle de chaque collectivité pour 1986.

A partir de l'année suivante, le montant ainsi déterminé a évolué en fonction de l'indice de variation des recettes fiscales nettes de l'Etat : 2,41 % en 1988, 7,1 % en 1989 et 6,71 % en 1990.

Toutefois le montant ainsi calculé pour 1987 a été ramené de 15 417 millions de francs, montant ouvert en loi de finances pour 1987, à 15 376,5 millions de francs en loi de finances rectificative de la même année ; cette minoration a résulté d'une rectification effectuée par la direction générale des impôts sur le montant des compensations effectivement versées en 1987 aux collectivités locales, au titre de l'abattement de 16 %.

C'est ce nouveau montant minoré qui, a posteriori, a servi de base au calcul définitif de la compensation à effectuer au titre de 1988, cette compensation donnant donc lieu elle aussi à un "recalage" en loi de finances rectificative pour 1988. Le montant de la dotation actualisée est ainsi tombé, au titre de 1988, de 15 788,5 millions de francs à 15 747 millions de francs.

Ce montant rectifié a servi de base au calcul de la dotation indexée de 1989 qui s'est établie à 16 865 millions de francs.

Le montant inscrit en loi de finances initiale pour 1990 s'établit à 17 996,7 millions de francs. Il y a lieu de souhaiter qu'après les rattrapages successifs sur les années 1987, 1988 et 1989 en loi de finances rectificative, le montant arrêté en 1990, ne soit pas révisé après coup à la baisse dans la mesure où la loi a fixé le principe simple d'une actualisation par indexation sur l'indice de variation des recettes fiscales nettes de l'Etat qui n'implique pas a priori les ajustements négatifs ultérieurs.

- Le lissage des bases

Le montant inscrit en loi de finances au titre de la compensation des pertes de recettes résultant du lissage des bases varie chaque année en fonction des créations de bases de taxe professionnelle et n'est par conséquent pas indexé. C'est pourquoi il donne lieu à un ajustement en loi de finances rectificative et après centralisation des chiffres établis par les directions départementales des services fiscaux. Le crédit inscrit en loi de finances initiale résulte d'une estimation. Cette estimation a été revue en hausse en 1988 et en 1989, le montant de la compensation non indexée atteignant

respectivement 3 703 millions de francs, au lieu des 3 019 MF prévus, en 1988 et 3 775,5 millions de francs au lieu de 3 427 MF en 1989.

Le montant prévisionnel inscrit dans le projet de loi de finances pour 1990, soit 3 776 millions de francs paraît une nouvelle fois sous-estimé au regard des évolutions antérieures.

b) Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle

Rappelons que le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (F.N.P.T.P.) a été institué par la loi du 10 janvier 1980.

Initialement affecté de manière prioritaire au financement des compensations dues aux collectivités locales en contrepartie des allègements de taxe professionnelle consentis aux entreprises, le F.N.P.T.P. a fait l'objet de plusieurs modifications législatives qui l'ont recentré sur sa seule fonction de péréquation, en particulier à la suite de la création de la dotation de compensation de la taxe professionnelle.

La loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales a en outre modifié le mécanisme de répartition des ressources affectées à la péréquation, en l'adaptant à la réforme de la dotation globale de fonctionnement et en prenant en compte la situation particulière des communes situées dans les pôles de conversion. Ces nouveaux mécanismes sont entrés en application à partir de 1986 et s'appliquent encore actuellement.

- Les ressources du fonds

Rappelons brièvement que le fonds est alimenté par deux catégories de ressources : le produit de la cotisation nationale de péréquation de la taxe professionnelle d'une part, une dotation de l'Etat d'autre part.

- La cotisation nationale de péréquation de la taxe professionnelle qui a été créée par la loi de finances rectificative du 28 juin 1982 est acquittée par les entreprises implantées dans les communes où le taux global de taxe professionnelle est inférieur à la moyenne nationale. Le montant de la cotisation nationale pour 1989

s'est établi à 1,352 milliards de francs, marquant une progression de 8,5 % par rapport à 1988.

- *La dotation de l'Etat* a été scindée en deux à partir du 1er janvier 1987. Précédemment, cette dotation était destinée à financer en priorité les deux compensations versées aux collectivités locales en contrepartie des allègements de bases consentis aux entreprises redevables de la taxe professionnelle au titre des salaires et des matériels imposables. Cette dotation évoluait chaque année en fonction de l'évolution du produit intérieur brut, mais ne pouvait excéder après soustraction des compensations salaires et matériels le double du produit de la cotisation nationale.

A compter du 1er janvier 1987, la création d'une dotation spécifique de compensation a eu pour conséquence de limiter le rôle du fonds à sa vocation initiale de péréquation de la richesse fiscale. Toutefois, le transfert des attributions de compensation à la dotation de compensation de la taxe professionnelle a conduit à réviser le montant de la dotation de l'Etat au FNPTP et à la rendre indépendante des mesures d'allègement prises en faveur des entreprises.

En 1987, la dotation de l'Etat, d'un montant de 680 millions de francs, a été constituée de deux parts :

- la part de la dotation antérieurement affectée à la péréquation, actualisée en fonction du produit intérieur brut en valeur, soit 450 millions de francs ;
- la part correspondant à la compensation de la perte de cotisation de péréquation résultant de la réduction de 16 % des bases, soit 230 millions de francs.

A partir de 1988, la dotation de l'Etat a évolué comme la dotation de compensation, selon l'indice de variation des recettes fiscales nettes de l'Etat : 2,41 % en 1988, 7,1 % en 1989.

- L'affectation des ressources du fonds

Jusqu'en 1986, les ressources du F.N.P.T.P. étaient réparties entre :

- la *dotation de compensation* versée aux collectivités locales en contrepartie des allègements de base d'imposition de taxe professionnelle consentis aux entreprises et à la compensation du manque à gagner résultant, pour certaines communes, du plafonnement

des taux de taxe professionnelle à deux fois la moyenne nationale ;

- la *dotation de péréquation* de la richesse fiscale entre communes, à laquelle était affecté le solde des ressources du F.N.P.T.P..

Conformément à la loi de finances pour 1987, l'ensemble des ressources du fonds a été affecté, à compter de 1988, à la péréquation, la compensation des allègements de base d'imposition étant imputée sur la dotation de compensation.

Les ressources de péréquation sont réparties en trois parts distinctes :

- la *part principale*, au moins égale à 75 % des ressources du fonds, est destinée à la péréquation proprement dite de la richesse fiscale entre les communes ;

- la *seconde part*, qui ne peut excéder 20 % des ressources du fonds, est destinée à la compensation des pertes de taxe professionnelles subies par les communes d'une année sur l'autre. Conformément à la loi du 9 janvier 1986, des mesures particulières tendent à prendre en compte les difficultés propres aux communes situées dans des pôles de conversion et qui subissent le contrecoup des mutations et des restructurations d'entreprises ;

- la *part résiduelle* dont le montant est au plus égal à 5 % des ressources du fonds, est réservée aux communes qui connaissent des difficultés financières graves, en raison d'une baisse sur une ou plusieurs années de leur base d'imposition à la taxe professionnelle ou de leurs ressources de redevance des mines et dont le budget primitif de l'exercice en cours a été soumis à la chambre régionale des comptes dans les conditions fixées par l'article 8 de la loi du 2 mars 1982.

En 1989, le montant des ressources mises en répartition s'est élevé à 2 105 millions de francs (dont 55 millions de francs correspondant aux sommes non utilisées au titre de la part résiduelle en 1988 et à divers reliquats), soit une progression de 5,6 % par rapport à 1988.

- Le montant de la part principale s'est élevé à 1 692 millions de francs. 17 358 communes en ont bénéficié contre 17 908 en 1988.

La dotation par habitant est cependant en progression de 12,96 %, ce qui traduit un renforcement de l'effet de péréquation au profit d'un nombre plus limité de communes.

- La seconde part, dont le montant s'est élevé à 327 millions de francs pour la même année, en progression de 35,33 % par rapport à 1988, a permis d'accorder des garanties sur les pertes déjà constatées, pour un montant de 114 millions de francs et de compenser les pertes nouvelles constatées pour un montant de 213 millions de francs. 4 492 communes ont pu bénéficier de la seconde part du F.N.P.T.P. au lieu de 2 044 communes en 1988. Cette hausse du nombre de communes bénéficiaires s'explique par la législation nouvelle mise en place à compter de l'année 1989 qui a prévu la suppression du seuil d'éligibilité quand la perte du produit de taxe professionnelle représente plus de 10 % du produit de taxe professionnelle de l'année précédente.

En revanche, les attributions au titre de la garantie ont légèrement diminué en 1989, puisque 1 159 communes ont pu en bénéficier au cours de cet exercice, contre 1 334 communes en 1986.

Il convient de rappeler que le seuil d'éligibilité au bénéfice de la seconde part a été porté à 23 300 francs cette année contre 22 000 francs en 1988.

- Le montant de la part résiduelle a été fixé à 25 millions de francs, les conditions d'éligibilité étant les mêmes qu'en 1988. Mais force est de reconnaître que ces conditions d'éligibilité rendent l'utilisation de cette part problématique (une seule commune a pu en bénéficier en 1988 et en 1989). Il y a lieu de se demander s'il ne serait pas plus opportun de fondre cette part résiduelle dans l'une des deux autres parts, afin que les crédits puissent être effectivement répartis.

c) Les fonds départementaux de la taxe professionnelle

Bien que les ressources alimentant ces fonds proviennent des communes soumises à écrêtement et ne transitent pas par le budget de l'Etat, les règles de fonctionnement de ces fonds seront rapidement présentées ci-après afin d'avoir un aperçu d'ensemble sur les différentes ressources en rapport avec la taxe professionnelle dont bénéficient les collectivités locales.

• Ces fonds ont pour objet d'assurer dans un cadre départemental ou interdépartemental la péréquation des ressources

de taxe professionnelle provenant d'établissement dits exceptionnels. Les bases communales de taxe professionnelle de ces établissements font l'objet d'un écrêtement au profit du fonds départemental dès lors que ces bases divisées par la population de la commune excèdent deux fois la moyenne nationale des bases communales de taxe professionnelle par habitant constatées l'année précédente.

En application de ces dispositions, le seuil d'écrêtement s'est élevé à 12 210 francs en 1986, 10 908 francs en 1987, 12 210 francs en 1988 et 12 916 francs en 1989. La baisse du seuil observé en 1987 s'explique par la prise en compte de l'allègement de 16 % des bases de taxe professionnelle appliquées à partir de cet exercice.

Il convient de noter que les bases brutes excédentaires ne sont pas intégralement reversées au fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle. En effet, chaque commune d'implantation d'un établissement exceptionnel –exception faite des établissements produisant de l'énergie ou traitant des combustibles– est assurée de conserver, quel que soit le montant théorique de l'écrêtement, 80 % de ses bases de taxe professionnelle de 1979.

Le montant effectif des produits à affecter aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle s'est élevé à 1 434 millions de francs en 1986, 1 258,6 millions de francs en 1987 et 1 334,6 en 1988.

Dans le même temps, le nombre d'établissements exceptionnels a sensiblement diminué : 929 en 1986, 913 en 1987 et 862 en 1988.

• La répartition des ressources des fonds départementaux peut avoir un caractère départemental ou interdépartemental. Dans le premier cas, c'est le conseil général qui est compétent pour effectuer cette répartition et dans le second cas, les opérations de répartition sont confiées à une commission interdépartementale émanant des conseils généraux intéressés.

La répartition s'effectue dans les conditions suivantes.

En premier lieu, un prélèvement est effectué sur les ressources du fonds en vue de reverser à la commune siège de l'établissement exceptionnel une somme égale au montant des annuités des emprunts qu'elle a contractés avant le 1er juillet 1975 (pour les seuls établissements exceptionnels créés avant le 1er janvier 1976).

En second lieu, le solde disponible est réparti entre deux catégories de communes bénéficiaires, chacune devant recevoir 40 % au moins de ce solde :

- les communes dites "concernées" situées à proximité de l'établissement exceptionnel et qui subissent de ce fait un préjudice ou une charge directement liée au fonctionnement de cet établissement. Bénéficient du même régime les communes dans lesquelles est un barrage-réservoir ou retenue destiné à régulariser le débit du fleuve auprès duquel est situé l'établissement écrêté lorsque cet établissement produit de l'énergie ou traite des combustibles nucléaires (8 % de cette part leur sont réservés à ces communes) ;

- les communes et groupements de communes "défavorisés" par l'importance de leurs charges ou la faiblesse de leur potentiel fiscal. Ces communes n'ont pas à être situées à proximité de l'établissement exceptionnel. Le montant des attributions leur revenant est fixé uniquement en considération de leur degré de pauvreté relative.

II. LA FISCALITE LOCALE : UN SYSTEME COMPLEXE REPOSANT SUR DES BASES DE PLUS EN PLUS FICTIVES

A. LA FISCALITE LOCALE EN CHIFFRES

Les ressources procurées aux collectivités locales par leur fiscalité occupent dans leur budget une place prépondérante, puisqu'elle représente approximativement 50 % de leurs ressources. Si l'on procède à une comparaison avec les autres pays européens, la France occupe une position de tête. Elle n'est en effet devancée que par quelques pays scandinaves et l'Autriche.

En 1988, dernière année pour laquelle l'ensemble des chiffres peut être rassemblé, le produit voté par les collectivités locales métropolitaines au titre de la fiscalité directe locale a atteint 155 milliards de francs tandis que le produit de la fiscalité indirecte s'élevait à 48,9 milliards de francs, soit un total de 203,9 milliards de francs.

En 1989, le produit voté au titre de la fiscalité directe, dans les budgets primitifs des collectivités locales de métropole, atteint

166,305 milliards de francs, en progression de 7,22 % par rapport à 1988. Les impôts directs constituent 49,5 % des recettes inscrites dans les budgets primitifs tandis que les dotations de l'Etat n'atteignent que 26,2 %.

Si l'on rapporte la fiscalité locale au produit intérieur brut, on constate que notre pays n'est pas dans une situation exceptionnelle par rapport à ses partenaires européens.

La part de la fiscalité directe locale en pourcentage du produit intérieur brut passerait de 2,95 % en 1988 à 3,04 % en 1989. En 1988, la fiscalité locale prise globalement a représenté 3,81 % du produit intérieur brut, ce qui place la France à peu près au même niveau que la Grande-Bretagne (3,9 %) et à un niveau plus satisfaisant que la République Fédérale d'Allemagne si, pour ce pays, on ajoute la fiscalité des Länder à celle des collectivités de base. Les pays scandinaves nous devancent, en revanche, de manière très nette : à titre d'exemple, la fiscalité locale danoise représente 13,9 % du produit intérieur brut.

Il ressort de tous ces éléments que si les défauts de la fiscalité locale française sont justement dénoncés, en raison de la vétusté des bases et de la complexité croissante des dispositions qui la régissent, force est d'observer que la fiscalité locale française ne pèse pas d'un poids excessif sur l'économie.

1. La fiscalité directe locale

Il ressort des budgets primitifs que le produit voté en 1989 est en progression sensible par rapport à l'exercice précédent (*cf. tableau ci-contre sur les produits votés par les collectivités de métropole en 1989*).

Il apparaît que la progression de la fiscalité directe résulte surtout de l'augmentation des bases de taxe professionnelle. Elle est aussi imputable à la reprise de la hausse des taux votés après la stabilisation observée en 1988. L'accroissement des taux d'imposition peut être relevé pour les différents niveaux de collectivité locale, avec une exception toutefois pour celui de la part communale de la taxe d'habitation qui ne progresse que très faiblement.

Au niveau du produit voté, il convient de noter que, comme en 1988, le produit de la taxe foncière sur les propriétés non bâties ne

FISCALITÉ DIRECTE LOCALE
LES PRODUITS VOTÉS PAR LES COLLECTIVITÉS DE MÉTROPOLE
ET LEUR ÉVOLUTION PAR RAPPORT A 1988

(Source : Ministère de l'Intérieur - Direction générale des collectivités locales.)

	Produit voté (en millions de francs)		Évolution en pourcentage du produit voté	Produit voté par habitant (en francs/hab.)	
	1988	1989		1988	1989
Communes					
Taxe d'habitation	26 088	27 185	4,21	461	478
Foncier bâti	24 836	26 232	5,62	439	461
Foncier non bâti	4 300	4 278	- 0,52	76	75
Taxe professionnelle	40 849	43 811	7,25	722	770
Ensemble des 4 taxes (a)	96 073	101 505	5,65	1 697	1 784
Syndicats de communes					
Taxe d'habitation	368	380	3,26	34	35
Foncier bâti	370	390	5,41	34	36
Foncier non bâti	110	110	0	10	10
Taxe professionnelle	499	530	6,21	46	49
Ensemble des 4 taxes (b)	1 348	1 410	4,60	125	130
Communautés urbaines					
Taxe d'habitation	1 099	1 141	3,83	270	280
Foncier bâti	903	949	5,16	222	233
Foncier non bâti	21	21	- 0,18	5	5
Taxe professionnelle	2 163	2 327	7,57	531	570
Ensemble des 4 taxes (c)	4 185	4 438	6,03	1 028	1 087
Districts et autres groupements à fiscalité propre					
Taxe d'habitation	350	395	12,96	92	103
Foncier bâti	360	414	15,05	94	108
Foncier non bâti	24	26	6,03	6	7
Taxe professionnelle	1 874	2 061	9,96	491	540
Ensemble des 4 taxes (d)	2 608	2 896	11,03	683	759
Communes et groupements (avec et sans fiscalité propre)					
Taxe d'habitation	27 905	29 102	4,29	493	511
Foncier bâti	26 468	27 985	5,73	468	492
Foncier non bâti	4 455	4 434	- 0,47	79	78
Taxe professionnelle	45 386	48 729	7,37	802	856
Ensemble des 4 taxes (e) = (a) + (b) + (c) + (d)	104 215	110 249	5,79	1 841	1 938
Départements					
Taxe d'habitation	11 282	11 918	5,64	211	219
Foncier bâti	10 801	11 490	6,37	202	211
Foncier non bâti	2 387	2 370	- 0,69	45	44
Taxe professionnelle	18 739	20 350	8,59	351	374
Ensemble des 4 taxes (f)	43 209	46 127	6,75	809	849
Régions					
Taxe d'habitation	1 912	2 737	32,70	34	46
Foncier bâti	1 743	2 269	30,17	31	41
Foncier non bâti	445	508	14,28	8	9
Taxe professionnelle	3 589	4 615	28,58	65	83
Ensemble des 4 taxes (g)	7 688	9 928	29,14	139	179
Ensemble des collectivités de métropole					
Taxe d'habitation	41 099	43 556	5,98	740	785
Foncier bâti	39 013	41 743	7	703	752
Foncier non bâti	7 286	7 313	0,37	131	132
Taxe professionnelle	67 714	73 693	8,83	1 220	1 328
Ensemble des 4 taxes (h) = (e) + (f) + (g)	155 112	166 305	7,22	2 794	2 996

connait qu'une progression minime : + 0,37 % (cette progression n'était déjà que de + 0,08 % en 1988 par rapport à 1987). La taxe professionnelle est l'impôt dont le produit progresse de la manière la plus significative, cette taxe demeurant la ressource fiscale principale des collectivités locales.

2. La fiscalité indirecte

La fiscalité indirecte ne représente qu'une faible part des ressources des départements et des communes. En revanche, elle constitue approximativement la moitié des ressources fiscales des régions. Il est probable que cette répartition ne subira pas de modifications importantes en 1989, année pour laquelle les données ne sont pas encore toutes disponibles.

LA FISCALITÉ INDIRECTE DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 1988 ET 1989

(Source : ministère de l'Intérieur - Direction générale des collectivités locales.)

(En millions de francs.)

	1988				1989 (prévisions)			
	Régions	Départements	Com. et Gpts	Total	Régions	Départements	Com. et Gpts	Total
Fiscalité indirecte								
1. Impôts transférés :								
- Cartes grises (transférées à/c 1983)	4 142	»	»	4 142	4 400	»	»	4 400
- Vignette (transférée à/c 1984 aux départements et région corse)	31	10 742	»	10 773	33	11 467	»	11 500
- Taxe départementale d'enregistrement et taxe de publicité foncière (transférées à/c 1984)	»	16 508	»	16 508	»	17 550	»	17 550
Total 1	4 173	27 250	»	31 423	4 433	29 017	»	33 450
2. Impôts, hors fiscalité transférée :								
- Droits indirects	»	174	1 381	1 555				
- T.L.E.	»	»	1 259	1 259				
- P.L.D.	»	»	475	475				
- Permis de conduire	237	»	»	237				
- Taxes additionnelles aux droits d'enregistrement	3 476	717	3 536	7 729				
- Autres taxes locales	»	1 896	4 346	6 242				
Total 2	3 713	2 787	10 997	17 497				
Total 1 + total 2 ..	7 886	30 037	10 997	48 920				

NON DÉTERMINÉES

*

* *

Si l'on s'en rapporte toujours aux budgets primitifs de 1989, on constate que les conseils régionaux ont voté une fiscalité encore en forte évolution cette année. Alors que les ressources fiscales des régions s'élevaient à 16,954 milliards de francs en 1988, elle devraient atteindre 20,819 milliards en 1989, soit + 22,8 %, la part de fiscalité régionale par habitant passant de 300 F à 366 F d'une année à l'autre. Il convient toutefois de relativiser cette progression, dans la mesure où la fiscalité régionale occupe encore une faible place dans l'ensemble des ressources fiscales locales : 5,9 % de la fiscalité directe et 16 % de la fiscalité indirecte en 1988.

B. LES PROBLÈMES DE LA FISCALITÉ LOCALE

1. L'assiette des taxes directes locales

Les valeurs locatives qui servent d'assiette aux quatre taxes directes locales posent le problème de leur vétusté.

Les valeurs locatives foncières des propriétés non bâties n'ont pas été révisées depuis 1961 et celles des propriétés bâties depuis 1970. Des distorsions importantes d'évaluation entre communes aux caractéristiques semblables résultent tant du cadre communal de l'évaluation que de l'ancienneté de celle-ci, ce qui entraîne des disparités choquantes de traitement entre contribuables placés dans des situations de fait comparables.

Pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties, les règles d'évaluation foncières sur les natures de cultures et de propriétés ne correspondent plus à la réalité économique, la valeur relative des différentes catégories ayant eu tendance à s'inverser depuis la dernière révision. Hormis l'actualisation faite au premier janvier 1980, seul le système des majorations forfaitaires annuelles a été appliqué, depuis lors, à des valeurs locatives qui sont vieilles maintenant de près de trente ans et s'écartent toujours davantage de la réalité.

Le législateur avait préconisé, à l'initiative du Sénat, d'entreprendre une révision générale des bases en 1988, mais cette révision, qui risquait de se chevaucher avec les opérations d'actualisation a été différée, le Gouvernement s'engageant à déposer un projet de révision. Bien que l'actuel Gouvernement se soit également engagé à organiser cette révision, ce projet n'a toujours pas vu le jour. L'absence de révision a eu le double inconvénient de creuser progressivement l'écart entre la réalité économique et le montant des valeurs locatives sur lesquelles est assise la fiscalité locale, et de répercuter les injustices que cela implique sur la répartition des subventions de l'Etat, -la dotation globale de fonctionnement en particulier-, qui font appel à des critères fiscaux tels que le potentiel fiscal et l'effort fiscal.

2. La prise en charge d'une partie croissante de la fiscalité locale par l'Etat

La part de financement de l'Etat dans les recettes de la fiscalité directe locale a crû très sensiblement au cours de la présente décennie. Alors qu'en 1981 cette part était déjà de 13,62 %, elle est passée en 1988 à 21,58 %, d'après les éléments fournis par le X^e rapport du Conseil national des impôts.

Les exonérations de taxe, les dégrèvements et les allègements divers, dont la plupart concernent la taxe professionnelle, se sont en effet multipliés, aggravant la complexité du système de la fiscalité locale.

Indépendamment de la créance progressivement accrue que cette évolution conduit les collectivités locales à avoir envers l'Etat, le rôle croissant de ce dernier pour compenser les pertes de produit, qu'il décide par ailleurs, met en cause l'autonomie du pouvoir fiscal des collectivités locales. En effet, les ressources de compensation pour les plus importantes d'entre elles, font l'objet d'une indexation qui ne correspond pas à la réalité de l'évolution des produits votés. Il s'ensuit un important manque à gagner, au titre de la plupart des formes d'allègement et de dégrèvement applicables à chacune des taxes directes, principalement la taxe professionnelle et la taxe d'habitation.

A cela s'ajoute la rigidité du système créé par l'établissement d'un lien entre les taux. S'imposant aux assemblées délibérantes, celui-ci rend très théorique la liberté qu'elles ont, en principe, pour fixer les taux de chaque taxe.

Les collectivités locales se trouvent ainsi dans un carcan de plus en plus serré qui conduit à se demander si elles ont encore vraiment la maîtrise de leur fiscalité. Ceci apparaît d'autant plus préjudiciable au fonctionnement de l'administration locale, et plus largement à l'esprit de la décentralisation, que la diminution en valeur relative des subventions de l'Etat va contraindre les collectivités locales à accroître encore le poids de leur fiscalité pour faire face aux charges qui sont les leurs.

C. FAUT-IL RÉFORMER LA FISCALITÉ LOCALE ?

Plusieurs propositions de réforme ont vu le jour au cours de la période récente s'ordonnant autour de trois axes principaux :

- la révision de l'assiette des taxes directes locales ;
- la répartition de celles-ci entre les niveaux de collectivité territoriale ;
- le renforcement de la péréquation.

Le Xè rapport du Conseil national des impôts a analysé les différentes propositions qui ont pu être faites dans ces trois directions et en a fait ressortir, le cas échéant, les difficultés de mise en oeuvre.

Pour sa part, le rapport d'information présenté par M. Jacques Descours Desacres au nom de la commission des Finances du Sénat sur la révision des valeurs locatives cadastrées a conclu à la nécessité de procéder d'urgence à cette révision (n° 404 Sénat 1988-1989).

Par ailleurs, différentes propositions ont été émises en vue de changer l'assiette des impôts locaux. S'il apparaît souhaitable de définir des valeurs locatives prenant mieux en compte la réalité que les valeurs fictives actuellement utilisées, on peut se demander si le système des valeurs locatives axiales, telles qu'elles étaient grossièrement définies par l'avant-projet de révision des bases élaboré en 1988 ne servaient pas en fait de repoussoir à la valeur locative.

Il importerait que l'administration fiscale accepte de mettre en oeuvre un système d'évaluation plus affiné, sans pour autant automatiquement conclure à l'intérêt de la valeur vénale.

Pour la taxe professionnelle, l'évolution vers la prise en compte de la valeur ajoutée, qui était déjà impliquée par la loi créant

Cet impôt, a déjà fait l'objet d'une première série de mesures législatives (cf. infra).

La référence à la valeur ajoutée pourrait être en effet moins pénalisante pour l'activité économique que le système actuel et permettrait probablement une meilleure et plus équitable répartition de la charge entre les différentes entreprises.

Pour la taxe d'habitation, le groupe de travail constitué à l'Assemblée nationale et présidé par M. Edmond Hervé préconise de faire appel à la capacité contributive des redevables, en prenant en compte leur revenu dans l'assiette de cet impôt. Ainsi que le souligne le Conseil des Impôts dans son X^e rapport, cette orientation trouve sa limite dans le fait que la fiscalité locale est la contrepartie de services rendus par les collectivités locales et que le revenu ne tient pas compte des charges afférentes aux bâtiments d'habitation, comme le fait actuellement la taxe d'habitation. De plus, l'assiette de l'impôt sur le revenu est beaucoup plus étroite que l'assiette de cette dernière taxe, puisque le nombre des redevables de l'I.R.P.P. est de 13 millions contre 20 millions pour la taxe d'habitation (16 millions de redevables au titre de la résidence principale et 4 millions au titre des résidences secondaires). Pour un certain nombre de redevables de la taxe d'habitation, cet impôt constitue la seule contribution au financement des collectivités locales. Des déplacements importants de la matière imposable entre les différentes collectivités locales sont en outre à prévoir.

S'agissant de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, des propositions de modification ont également été faites tendant notamment à remplacer les valeurs locatives cadastrales par la valeur d'exploitation agricole. Cette réorientation aurait le mérite de mieux cerner la capacité contributive des exploitants agricoles. Mais le changement d'assiette risquerait de rétrécir le montant actuel des bases en raison de la disparition prévisible, à brève échéance, de 20 % des terres agricoles. De plus, le maintien préconisé par certains d'une taxation complémentaire frappant la propriété agricole et prenant la forme d'un impôt foncier supplémentaire risquerait de renchérir sensiblement l'imposition des propriétés non bâties.

En ce qui concerne la répartition des taxes entre les niveaux de collectivités territoriales, plusieurs solutions ont également été avancées pour redistribuer les différentes taxes. Il a ainsi été envisagé de transférer la taxe professionnelle soit au département, soit à un échelon intercommunal. Le Conseil des impôts a également étudié la solution du transfert à la région des taxes telles que la vignette ou un pourcentage de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, ces transferts ayant pour contrepartie la suppression de la part régionale des quatre taxes directes locales.

Parmi les propositions formulées dans le rapport de synthèse présenté par la Commission Bloch-Lainé du Plan, on relève notamment l'idée reprise ailleurs d'une péréquation renforcée de la taxe professionnelle, en particulier dans le cadre de la coopération intercommunale. L'intercommunalisation de la taxe professionnelle a été présentée, par ce rapport, comme la voie la plus praticable pour l'harmonisation des taux.

A cet égard, une priorité semble devoir être donnée à la révision, voire à la suppression, du mécanisme de verrouillage des taux. Cette réforme est d'autant plus souhaitable que le verrouillage des taux de la taxe professionnelle et de la taxe d'habitation par rapport aux deux autres taxes n'a pas produit les effets attendus. Il est apparu que le verrouillage avait tendu à maintenir la pression fiscale globale des collectivités locales à un niveau élevé et avait conduit à un déplacement de la charge fiscale antérieurement supportée par les entreprises en direction des ménages.

Sans doute faut-il voir dans le bouillonnement de propositions émises en vue d'une réforme de la fiscalité directe locale la volonté de faire sauter les cadres d'un système d'autant plus difficile à accepter qu'il repose sur des valeurs locatives totalement fictives, ce qui crée de grandes distorsions d'une collectivité à l'autre et également entre les différentes catégories de contribuables. Pour autant, toute réforme d'ensemble paraît vouée à l'échec, s'il n'est pas procédé au préalable à une révision des bases de la fiscalité directe locale, dont la nécessité se fait d'année en année ressentir avec plus de force.

La lourdeur des opérations de révision n'est sans doute pas étrangère au souci de l'administration fiscale de différer cette révision. Mais plus celle-ci tardera à être mise en oeuvre, plus les déplacements de la matière imposable risquent d'être importants.

L'argument selon lequel les transferts de charges qui en résulteraient justifient de différer la révision ou l'actualisation des bases ne paraît plus recevable, car tout nouveau retard ne fera qu'aggraver les écarts entre les valeurs fictives actuellement utilisées et la valeur réelle des biens soumis à taxation, qu'il s'agisse de la valeur locative ou de la valeur vénale.

La révision est d'autant plus nécessaire que les valeurs locatives cadastrales sont actuellement prises en compte dans le calcul des dotations de l'Etat versées à chaque collectivité locale, ce qui amplifie l'incidence sur l'ensemble des ressources locales du décalage entre la réalité et les valeurs théoriques constatées en 1961 pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties et en 1970 pour la taxe foncière sur les propriétés bâties..

D. LES MESURES FIGURANT DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES

Dans le projet de loi de finances initial, deux articles seulement traitaient de la fiscalité locale :

- l'article 4 qui a pour objet de plafonner la taxe d'habitation à 4 % du revenu pour les contribuables faiblement imposés, ce dispositif étant compensé, pour l'Etat, par une cotisation à caractère progressif qui sera supportée par les redevables de la taxe d'habitation dont le revenu est situé au-dessus du seuil en deçà duquel est ouvert le droit à dégrèvement ;

- l'article 58, qui comme les années précédentes, fixe les coefficients de majoration forfaitaire, appliqués aux quatre taxes directes locales, ainsi que le coefficient déflateur qui s'appliquera en 1990. Cet article comporte toutefois une innovation puisqu'il fixe également ces deux catégories de coefficient pour les impositions de 1991.

L'Assemblée nationale a, par voie d'amendements, considérablement étoffé les dispositions relatives à la fiscalité locale, puisqu'elle a introduit quinze nouveaux articles dans le projet de loi de finances

Ces articles sont d'inspiration composite, mais tendent à concrétiser différentes propositions de réforme déjà présentées, notamment dans le rapport précité de M. Edmond Hervé.

Trois séries de dispositions méritent plus particulièrement d'être mentionnées : celles qui tendent à une péréquation renforcée de la taxe professionnelle, celle qui institue une taxe départementale proportionnelle sur le revenu en remplacement de la part départementale de la taxe d'habitation et différentes mesures ponctuelles sans grand lien entre elles :

• Une première série d'articles : - l'article 58 bis du projet de loi de finances, les articles 58 decies, 58 undecies, 58 dudodecies et 58 terdecies voient leur application subordonnée à l'intervention de simulations fixent d'ores et déjà un dispositif très précis en vue de renforcer la péréquation de la taxe professionnelle intercommunale. Ces dispositions procédant d'amendements de diverses origines ne s'inscrivent pas dans un cadre coordonné.

Il y a lieu de s'interroger sur la méthode retenue pour engager une réforme de la fiscalité locale d'une telle ampleur ;

• *l'article 58 ter* prévoit le remplacement de la part départementale de la taxe d'habitation par une **taxe proportionnelle au revenu**, applicable à toutes les personnes ayant leur résidence dans le département et assise sur les revenus de ces personnes. Les résidences secondaires du département continueraient à être assujetties à la part départementale de la taxe d'habitation. Ce dispositif ne s'appliquerait à titre expérimental qu'en 1990. Il pose une série de problèmes, notamment celui de son articulation avec le mécanisme actuel de verrouillage des taux.

• plusieurs articles renforcent le caractère péréquateur des dispositions existantes (*les articles 58 septies et 58 nonies*) ou présentent un caractère ponctuel (*articles 58 quater, 58 quinquies, 58 sexies, 58 octies et 58 quindecies*).

• Enfin, *l'article 58 quaterdecies* répond à un vœu formulé de longue date par les élus locaux et tend à faire ressortir la responsabilité de chaque niveau de collectivité territoriale dans l'évolution d'une année sur l'autre de la cotisation demandée aux contribuables pour chaque taxe directe locale. Toutefois, on peut s'interroger sur la raison pour laquelle cet article issu d'un amendement présenté par le Gouvernement se borne à prévoir qu'une notice annexée à l'avis d'imposition fera apparaître les éléments de variation des impositions décidés par chacune des collectivités en valeur absolue et en valeur relative, sur la feuille d'impôt et non pas le montant imputable à chaque niveau de collectivité locale.

III. L'ÉVOLUTION DES BUDGETS LOCAUX

Jusqu'à présent, les seules données disponibles sur l'évolution prévisible des budgets locaux pour l'exercice en cours résultaient des prévisions effectuées par la Caisse des dépôts et consignations pour l'ensemble des administrations publiques locales, -concept plus large que celui de collectivité locale stricto sensu-, ces prévisions étant traditionnellement présentées dans la note de conjoncture publiée par la Caisse des dépôts au début de l'automne.

Cette année, le ministère de l'Intérieur a procédé à une étude des budgets primitifs de 1989 des collectivités territoriales et vient d'en publier les résultats, ce qui permet d'affiner l'analyse et de travailler sur des séries plus homogènes, puisque l'on dispose, par ailleurs, des chiffres consolidés pour les exercices précédents par niveau de collectivité territoriale.

Les observations ci-après s'appuient sur deux séries de données.

A. ORIENTATION GÉNÉRALE DES BUDGETS LOCAUX

Les budgets votés en 1989 par les collectivités locales progressent de 6,2 % par rapport à 1988, soit une croissance en volume d'environ 3 %. Cette croissance est voisine de celle attendue en 1989 du produit intérieur brut en volume (+ 3,3 %).

Les évolutions sont toutefois différenciées selon les niveaux de collectivité locale. Alors que les budgets départementaux et régionaux continuent à progresser fortement -du fait notamment des dépenses programmées dans le secteur de l'enseignement- les budgets communaux votés en début d'année accusent une tendance au tassement, vraisemblablement liée à l'échéance électorale de mars 1989. Il est en effet de règle, les années de renouvellement des conseils municipaux, que les budgets communaux traduisent un repli dans le volume des investissements.

• S'agissant des dépenses courantes, on assiste à une certaine reprise due probablement à des conditions économiques plus favorables et à la mise en service de nouveaux équipements. Les

dépenses de fonctionnement progressent ainsi de 5,5 % pour l'ensemble des collectivités locales (+ 2,4 % en volume).

Les administrations publiques locales prises globalement, les frais de personnel qui représentent 42,4 % des dépenses de fonctionnement devraient progresser en volume de 1,7 % en 1989. Cette évolution ne résulte pas tant de l'augmentation des effectifs, estimée inférieure à 0,6 % en 1989, que de l'impact de l'accord salarial de la fonction publique signé en novembre 1988, qui prévoyait le relèvement des indices d'un point fin mars et de 1,2 point en septembre, ainsi que d'une relative élévation de l'ancienneté moyenne des personnels.

Les frais financiers se sont trouvés, pour leur part, allégés par les opérations de réaménagement de la dette au cours des deux années précédentes, étant précisé que le mouvement de restructuration de la dette est en voie d'achèvement.

- S'agissant des emprunts, les demandes nouvelles devraient connaître une certaine croissance cette année. Pour l'ensemble des administrations publiques locales, le montant des emprunts devrait s'établir entre 52 et 55 milliards de francs contre 49 milliards en 1988.

Les intérêts augmentent de 4,5 % pour les communes, mais diminuent en valeur absolue pour les départements et les régions.

- En ce qui concerne les recettes courantes, la croissance est également vive : + 6 % pour les communes et + 6,8 % pour les départements. Ceci s'explique par la combinaison de deux facteurs :

- la forte progression des dotations de l'Etat due à une évolution favorable des recettes nettes de TVA ;

- la reprise de la progression de la fiscalité locale.

La fiscalité directe enregistre une hausse de 7,2 %, liée pour l'essentiel à une augmentation des bases de taxe professionnelle. Ceci s'explique également après la stabilisation observée l'an passé par une nouvelle progression des taux d'imposition, principalement au niveau des départements et des régions.

La fiscalité indirecte régionale et départementale devrait également progresser fortement en 1989 : + 17,7 % pour les régions et + 11,7 % pour les départements. Ces évolutions s'expliquent

d'ailleurs plus par l'élargissement spontané de l'assiette des taxes indirectes que par l'augmentation de la pression fiscale. Il en va ainsi, en particulier, de la taxe additionnelle à la taxe de publicité foncière et des droits d'enregistrement perçus par les régions.

L'épargne brute est également en forte croissance. Elle devrait faciliter le financement des investissements qui progressent fortement en 1989 pour les départements (+ 13,1 %) et pour les régions (+ 29,2 %).

• Au niveau des dépenses, l'effort d'équipement de ces collectivités porte essentiellement sur les constructions scolaires du second degré. En revanche, les communes, pour les raisons indiquées plus haut, observent une pause dans leurs investissements qui ne progressent que de 2,2 %.

On ne peut exclure cependant qu'après l'échéance de mars 1989, les budgets supplémentaires aient enregistré une reprise des investissements communaux. La situation ne pourra donc être valablement appréciée qu'en fin d'année pour les communes.

Relevons enfin que les dépenses liées au remboursement de la dette marquent une décrue cette année du fait de l'achèvement des procédures de réaménagement.

Le recours à l'emprunt devrait rester relativement modéré pour les communes (- 3,3 %) et pour les départements (+ 5,6 %). Pour ces derniers, cela est d'autant plus remarquable que les prévisions d'équipement sont en hausse, ce qui suppose que l'autofinancement continue à évoluer favorablement.

Ce sont surtout les régions, dont les budgets d'investissement sont en forte croissance, qui sont responsables du gonflement du volume des emprunts cette année. En effet, leur demande s'est accrue de 36,1 % en 1989.

B. EVOLUTION PAR NIVEAU DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les budgets communaux

Sur la base de l'enquête effectuée par le ministère de l'Intérieur sur les budgets primitifs 1989 d'un échantillon de 4 300 communes, il apparaît que les budgets communaux sont en progression modérée : + 4,6 %, principalement en raison de l'arrêt de la progression des dépenses d'investissement ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous :

(En pourcentage.)

ÉVOLUTION DES BUDGETS PRIMITIFS COMMUNAUX EN 1989			
Dépenses de fonctionnement	+ 6,1	Recettes de fonctionnement	+ 6,1
- personnel	+ 6,5	- dotations de l'Etat	+ 7,5
- intérêts	+ 4,5	- produits quatre taxes directes ...	+ 5,7
- transferts	+ 5,9	Emprunts	- 3,3
Dépenses d'investissement	+ 1,6	Dette totale au 01.01.89	+ 6,6
- équipements	+ 2,2	Annuité de la dette	+ 2,1
- remboursements de dettes	- 0,9		

On observe, en revanche, une légère reprise de la croissance des dépenses de fonctionnement, les frais de personnels augmentant de 6,5 %. On constate également la stabilisation des mouvements financiers dus aux procédures de réaménagement de la dette.

Les budgets départementaux

L'analyse des budgets primitifs départementaux pour 1989 fait ressortir une évolution soutenue de + 6,5 %, due essentiellement à la progression des dépenses d'investissement.

(En pourcentage.)

ÉVOLUTION DES BUDGETS PRIMITIFS DÉPARTEMENTAUX EN 1989			
Dépenses de fonctionnement	+ 3,6	Recettes de fonctionnement	+ 6,8
- personnel	+ 6	- dotations de l'Etat	+ 7,6
- intérêts	- 1,8	- impôts directs	+ 11,7
- aide sociale	+ 4,6	- produits quatres taxes directes .	+ 6,8
Dépenses d'investissement	+ 13,1	Recettes d'investissement	+ 5,1
- équipement	+ 15,7	- subventions	+ 9,8
- remboursements de dettes	- 4,5	- emprunts	+ 5,6
- scolaire	+ 31,5		

Les dépenses de fonctionnement progressent à un rythme modéré, qui est toutefois légèrement supérieur à celui enregistré en 1988.

Le rythme d'évolution est dû aux mouvements en sens contraire des frais de personnels qui croissent sensiblement et des frais financiers qui diminuent de 1,8 %.

Les dépenses d'investissement augmentent de 13,1 % du fait essentiellement de la poursuite des opérations d'équipement afférentes aux collèges.

Les recettes courantes bénéficient d'une progression importante (+ 6,8 %) grâce à la croissance des dotations de l'Etat et à l'évolution des produits de la fiscalité directe (taxe professionnelle et fiscalité indirecte).

Les budgets régionaux

C'est au niveau régional que les budgets primitifs enregistrent leur plus forte progression : en 1989, + 21,4 %.

La structure des dépenses et des recettes régionales est retracée dans le tableau ci-après :

(En pourcentage.)

ÉVOLUTION DES BUDGETS PRIMITIFS RÉGIONAUX EN 1989			
Dépenses de fonctionnement	+ 10,1	Recettes fiscales	+ 22,9
- personnel	+ 16,4	- impôts indirects	+ 17,6
- intérêts	0,0	- permis de conduire	+ 3,1
- scolaire	+ 8,6	- droits de mutation	+ 26,3
Dépenses d'investissement	+ 29,2	- cartes grises	+ 12,8
- équipement	+ 48,4	- produits quatre taxes directes ..	+ 29,1
- subventions versées	+ 21,5	Transferts reçus	+ 14,5
- remboursements de dettes	+ 18,1	Emprunts	+ 36,1
- scolaire	+ 59,9		

On constate une progression encore forte des dépenses de fonctionnement + 10,1 %, très supérieure à celle observée dans les budgets communaux et départementaux. Mais le rythme de progression reste très inférieur à celui des dépenses d'investissement : + 29,2 %.

Les crédits consacrés aux lycées continuent à croître de façon spectaculaire puisqu'ils représentent 42 % du montant global des budgets régionaux.

Pour financer l'ensemble de leurs investissements, les conseils régionaux ont voté des produits fiscaux en hausse de près de 23 %, ce taux étant porté à 29 % pour la fiscalité directe. Comme cela a déjà été noté, le recours à l'emprunt est en forte progression.

*

* *

En 1989, les grandes tendances qui se dégagent des décisions budgétaires des autorités locales sont la poursuite des investissements, la maîtrise de l'endettement et une relative reprise des dépenses courantes.

CHAPITRE III

LA DECENTRALISATION :

NOUVELLES CONTRAINTES, NOUVEAUX ENJEUX

La décentralisation est à l'épreuve des obligations nouvelles que l'État fait peser sur les collectivités locales, sans leur donner les moyens de les assumer. Il ne semble pas que les réformes législatives en cours de préparation soient de nature à alléger les contraintes et à permettre aux autorités décentralisées de relever le défi.

I. LA MULTIPLICATION DES RESPONSABILITÉS

Indépendamment des compétences qui leur ont été transférées par les lois de décentralisation, les communes, les départements et les régions se voient progressivement investies de responsabilités supplémentaires pour lesquelles aucune compensation financière n'est assurée.

Ce mouvement, qui semble traduire un certain désengagement de l'État et va de pair avec la remise en cause des systèmes d'indexation des grandes dotations, ouvre aux administrations locales des perspectives assombries. Les collectivités locales risquent en effet d'être confrontées au dilemme suivant : ou bien elles accepteront d'exercer l'ensemble des compétences qui leur sont dévolues mais elles devront, pour y faire face, décider de relever le niveau de leur fiscalité et en supporter l'impopularité ou bien, privilégiant la rigueur de leur politique financière, elles se refuseront à aggraver leur pression fiscale et à augmenter leur endettement, ce qui limitera considérablement leur marge de manoeuvre et ne leur permettra pas de faire face à l'intégralité de leurs responsabilités. Il est au demeurant probable que beaucoup de collectivités, pour financer leurs seules dépenses obligatoires, seront de toute manière contraintes de majorer les impôts locaux.

Le problème se pose tant au niveau des transferts de compétences effectués dans le cadre des lois de décentralisation qu'à celui des responsabilités supplémentaires qui sont venues se surajouter depuis lors, sans compensation financière.

A. BILAN DES PARTAGES DE COMPÉTENCES

La nouvelle répartition des compétences entre l'Etat, les régions, les départements et les communes, opérée par les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 complétées notamment par la loi du 25 janvier 1985, a été mise en oeuvre de façon progressive entre 1983 et 1986.

Les transferts de compétences les plus importants ont concerné :

- à compter du 1er janvier 1984, l'aide sociale et la santé, la dévolution faite aux départements représentant environ les 4/5^è du total des dépenses d'aide sociale légale ;

- à compter du 1er janvier 1986, l'enseignement. Les départements pour les collèges, les régions pour les lycées, se sont vus confier pour la réalisation des investissements et les dépenses de fonctionnement autres que pédagogiques, des responsabilités identiques à celles qu'assurent déjà les communes pour les établissements scolaires préélémentaires et élémentaires.

Le principe a été posé que tout transfert de compétences serait assorti d'une compensation financière et que les services administratifs chargés de gérer ces compétences feraient l'objet d'un partage fonctionnel entre l'Etat et les collectivités locales.

1. La compensation financière

1. S'agissant des moyens financiers, la règle posée par la loi du 7 janvier 1983 est que chaque compétence transférée est compensée par un transfert concomitant de ressources d'un montant égal à celui des dépenses effectuées par l'Etat, au titre de cette compétence, au moment du transfert.

Le principal instrument de cette compensation, outre les ressources fiscales transférées, a été la dotation générale de décentralisation, qui, à partir de l'année suivant le transfert, a évolué au même rythme que la dotation globale de fonctionnement.

Ce mode d'indexation a également été appliqué à la dotation de décentralisation pour la formation professionnelle.

Pour les compétences transférées en matière scolaire, ont été instituées des dotations spécifiques :

- la dotation départementale d'équipement des collèges**
- la dotation régionale d'équipement scolaire**

qui évoluent comme la dotation globale d'équipement, c'est-à-dire en fonction du taux de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

Dans les faits, il s'est rapidement révélé que ces ressources de compensation des transferts de compétences ne couvraient pas l'intégralité des charges pesant sur les collectivités locales au titre de ces compétences. Plusieurs causes sont à l'origine de ce phénomène et peuvent différer selon la nature des compétences transférées.

En matière scolaire, par exemple, le décalage entre les ressources provenant de l'Etat et la charge à assumer a essentiellement tenu à une certaine minoration de l'effort financier de l'Etat dans les années précédant le transfert de compétences et au mauvais état des bâtiments scolaires transférés. Dans d'autres domaines de compétences, la montée de la charge nette a tenu au caractère très évolutif des dépenses. En matière d'action sociale et de santé, les modifications tarifaires décidées par l'Etat ont, en particulier, joué un rôle non négligeable sur la montée des coûts.

Il est important, dans ces conditions, que les ressources de transfert soient elles-mêmes très évolutives. Or, le changement de mode d'indexation de la dotation globale de fonctionnement, qui se répercute automatiquement sur celui des dotations de décentralisation, va très vite soulever le problème du financement de compétences telles que la formation professionnelle, d'une part, l'aide sociale et la santé, d'autre part. Le recours à une hausse des impôts transférés paraît dans ces conditions inévitable.

2. Les partages de services

S'agissant des moyens humains, la partition des services, qui s'est effectuée d'après un calendrier échelonné selon les

ministères, est en voie d'achèvement, pour certains services extérieurs, mais a pris un grand retard pour d'autres.:

• *partition des services extérieurs du ministère des Affaires sociales.*

Le partage s'est effectué sur la base du décret n° 84-931 du 19 octobre 1984. Le partage fonctionnel des directions départementales des Affaires sanitaires et sociales est aujourd'hui totalement achevé. En termes d'effectifs, les conventions conclues entre le président du conseil général et le préfet de chaque département concerne environ 52 000 agents répartis, en moyenne, à raison de 29 % dans les services de l'Etat et de 71 % dans les services des départements.

Le décret n° 86-1403 du 31 décembre 1986 a étendu, à compter du 1er janvier 1987, aux directions départementales des Affaires sanitaires et sociales les dispositions de la loi n° 85-1098 du 11 octobre 1985 relatives à la prise en charge par l'Etat, les départements et les régions des dépenses de personnels, de fonctionnement et d'équipement des services placés sous leur autorité. Le partage financier des DDASS effectué en application de ces dispositions est pratiquement terminé.

• *partition des services extérieurs du ministère de l'Équipement.*

Compte tenu des difficultés à trouver un consensus sur les modalités de transfert et de mise à disposition des services extérieurs de l'équipement, le partage de ces services a fait l'objet de deux décrets successifs : le décret du 31 juillet 1985 et le décret n° 87-100 du 13 février 1987.

Il en résulte que :

- sont transférées au département les parties de services nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités en matière de voirie départementale, de transports scolaires et inter-urbains de voyageurs, de collèges (programmation et maîtrise d'ouvrage) de ports maritimes de pêche et de commerce et, le cas échéant, de politiques spécifiques ;
- sont mis à la disposition des départements le parc, les subdivisions territoriales et les parties de services chargées de l'exploitation et de la gestion des réseaux routiers.

Le décret de 1987 n'a pas modifié ce schéma, mais a créé dans chaque département :

- un *comité financier de gestion des matériels du parc* et des subdivisions territoriales présidé par le président du conseil général et comprenant des représentants des maires ; ce comité a un rôle consultatif et peut formuler des propositions ;

- le *comité des collectivités utilisatrices* présidé par le préfet ayant pour mission de recueillir les observations des collectivités sur les activités et prestations de toutes natures que la DDE fournit aux départements et aux communes.

Le partage fonctionnel réalisé selon ces principes est en voie d'achèvement, puisque 97 conventions de partage ont été signées, dont 23 sur la base du décret du 31 juillet 1985 et 74 sur la base du décret du 13 février 1987. Restent en cours de négociation les conventions concernant la Gironde et La Réunion.

D'ici la fin de 1989, 5 000 emplois devraient avoir été transférés aux départements, les personnels des parcs et subdivisions mis à disposition n'étant pas compris dans ce nombre.

Le décret relatif au partage financier n'a pas encore été pris, mais son élaboration devrait désormais progresser, puisque le partage fonctionnel est en cours d'achèvement.

• *partition des services extérieurs du ministère de l'Agriculture et de la Forêt.*

Le ministère de l'Agriculture a marqué certaines réticences à procéder au partage des services ou parties de services des directions départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF).

Après de longues négociations, le décret n° 88-477 du 29 avril 1988 et la circulaire d'application du 2 mai 1988 ont fixé les modalités du transfert des services. La difficulté principale à régler était de trancher le sort des laboratoires vétérinaires départementaux qui sont, depuis leur création, financés par les budgets départementaux, bien que travaillant dans des proportions importantes pour l'Etat. Il a, en conséquence, été décidé de les transférer aux départements et de les placer sous l'autorité du président du conseil général, tout en garantissant qu'ils poursuivraient leur activité au service de l'Etat dans sa mission de

préservation de la sécurité et de la salubrité publique. L'article 54 de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation a donné une base législative à cette orientation en prévoyant que le préfet disposerait, sans délai, en tant que de besoin, du laboratoire vétérinaire départemental en cas de menace ou d'atteinte grave pour la santé publique.

Des conventions relatives au partage des DDAF ont été conclues dans près de trente départements et une dizaine approuvées. Il est à souhaiter que le rythme de ces conventions s'accélère au cours de l'année 1990.

• *partition des services extérieurs du ministère de l'Éducation nationale.*

Le transfert de compétences dans le domaine de l'enseignement, à compter du 1er janvier 1986, a entraîné le transfert aux départements de 4 700 établissements scolaires.

Conformément à l'article 8 de la loi du 7 janvier 1983, les services ou parties de services des rectorats et des inspections académiques actuellement chargés des compétences transférées aux départements et aux régions devraient être réorganisés afin de permettre leur transfert à ces deux niveaux de collectivité. Cette réorganisation n'est toutefois pas intervenue. A l'heure actuelle, les services académiques ont pour les trois-quarts d'entre eux fait l'objet d'une convention tacitement reconduite dans les départements et les régions. En l'absence d'une telle convention, les services sont mis à la disposition des départements et des régions pour concourir en tant que de besoin à l'exercice des compétences transférées.

L'importance des responsabilités nouvelles qui incombent aux départements et aux régions en matière d'enseignement paraît justifier une accélération des procédures, afin de clarifier au plus vite les règles de réorganisation des services académiques.

B. LES CHARGES NOUVELLES : LE CHARME DISCRET DES TRANSFERTS NON COMPENSÉS

A côté de l'exercice des compétences ayant fait l'objet de transferts au moment des lois de décentralisation, de nouvelles charges pèsent sur les communes, les départements et les régions, sans qu'aucune compensation financière ne soit fournie par

l'Etat. Il s'agit, en particulier, des obligations résultant pour les départements et les communes du financement des actions d'insertion liées à l'attribution du revenu minimum d'insertion et des efforts nouveaux qui vont être demandés aux départements en matière de logement social.

Mais l'Etat semble également compter sur les collectivités locales, dans des domaines qui sont traditionnellement de sa responsabilité. Il en va ainsi en particulier de l'action attendue pour le soutien du "développement économique local" et pour les fonds de concours que les collectivités locales devront apporter dans le cadre des contrats de plan principalement pour la réalisation des travaux d'infrastructures routières et des constructions universitaires.

1. Le revenu minimum d'insertion

L'application de la réforme du revenu minimum d'insertion a entraîné une charge nette non compensée pour les départements et pour les communes.

Rappelons que la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 a établi un lien étroit entre l'attribution de l'allocation du RMI et les mesures d'insertion à prévoir au profit de ses bénéficiaires. L'article premier de la loi dispose que **l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté constitue un impératif national.**

Malgré cette responsabilité à caractère national, le département a été mis à contribution à plusieurs niveaux pour la mise en oeuvre du dispositif d'attribution du RMI et surtout au titre des actions d'insertion.

Tout d'abord, le département doit consacrer au financement de ces actions au moins 20 % des sommes versées par l'Etat aux allocataires du revenu minimum d'insertion dans le département.

Relevons au passage que les communes sont également appelées à participer à ce financement qui entre dans l'assiette de calcul du contingent communal des dépenses d'aide sociale légales.

Les autorités départementales sont ensuite associées à l'élaboration du programme d'insertion. Ce programme doit évaluer les besoins à satisfaire, définir les nouvelles actions par rapport à celles déjà engagées en la matière et assurer une articulation des politiques existantes.

En outre, les services départementaux d'aide sociale, comme les centres communaux d'action sociale sont chargés de recevoir au même titre que les associations créées à cet effet les dossiers des demandeurs de l'allocation de RMI. Les collectivités locales sont représentées dans les commissions locales d'insertion qui ont mission de préparer les "contrats" d'insertion et d'en assurer le suivi.

Précisons enfin que le législateur, dans un souci de compromis et compte tenu de la participation financière imposée aux départements, a organisé un système de coprésidence du conseil départemental d'insertion par le président du conseil général et par le préfet. Dans la pratique, ce système semble avoir donné lieu à plusieurs difficultés.

Votre rapporteur, qui a eu l'honneur de rapporter pour avis le projet de loi relatif au revenu minimum d'insertion, ne peut s'étonner de ces difficultés qu'il avait pressenties et qui auraient pu être évitées par un transfert complet des compétences en matière de revenu minimum d'insertion aux collectivités départementales, que qualifiait leur expérience en matière d'aide sociale et de santé.

Le caractère centralisateur du dispositif n'a pas permis de donner l'élan suffisant à la politique locale d'insertion. Au cours de la première année de mise en oeuvre de la réforme, il est apparu en effet que si les demandes d'allocation connaissent une montée en puissance satisfaisante, l'insertion des bénéficiaires restait beaucoup plus problématique.

Les départements n'en supportent pas moins une charge financière très sensiblement accrue, même si des écarts de charge peuvent être relevés d'un département à l'autre. En effet, à l'obligation d'inscrire à leur budget l'équivalent de 20 % des allocations versées au titre du RMI, s'ajoutent les frais d'instruction des demandes, la prise en charge de la cotisation d'assurance personnelle des bénéficiaires et les charges afférentes au personnel supplémentaire nécessaire pour l'exécution de ces nouvelles missions.

Pour un grand nombre de départements, le financement de ces obligations nouvelles n'a pu être assuré, qu'en majorant les ressources fiscales.

2. Le logement social

Le projet de loi visant à la mise en oeuvre du droit au logement vient d'être déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale reprend le schéma inauguré avec la loi relative au revenu minimum d'insertion, en ce qui concerne la mise à contribution des collectivités locales.

A partir d'un droit proclamé comme fondamental par la loi, —en l'occurrence le droit au logement—, une association obligatoire des collectivités territoriales à l'action de l'Etat est organisée par la loi, avec une participation financière notable, sans qu'aucune ressource nouvelle soit prévue pour couvrir ce transfert de charges.

Le premier principe posé par le projet de réforme est en effet de créer les conditions "d'une mobilisation conjointe de l'Etat, des collectivités territoriales et des autres personnes morales concernées".

A cette fin, est rendue obligatoire dans chaque département l'élaboration d'un plan d'action pour le logement des personnes défavorisées qui devra définir les objectifs à atteindre pour assurer à celles-ci la disposition d'un logement.

A l'instar du plan départemental d'insertion, ce plan devra être arrêté conjointement par le préfet et le président du conseil général, la décision étant prise au niveau interministériel en cas de désaccord entre ces deux autorités.

Les collectivités territoriales autres que le département, ainsi que leurs groupements seront associées à l'élaboration et à la mise en oeuvre du plan départemental.

Le financement des actions prévues par le plan départemental fait l'objet de conventions passées entre l'Etat, le département, les autres collectivités territoriales ainsi que les personnes morales associées.

Le plan départemental institue un fonds de solidarité ayant pour objet d'accorder des aides financières destinées aux personnes bénéficiant du plan départemental.

Il est clair que les collectivités locales seront conduites à participer aux actions définies par le plan départemental. Mais, en tout état de cause, la loi donne un caractère obligatoire à la participation financière du département au fonds de solidarité

pour le logement, cette participation fixée par le conseil général devant être au moins égale à celle de l'Etat.

Il est naturellement souhaitable que toute personne puisse bénéficier d'un toit. Le rôle des collectivités locales est d'ailleurs déjà important en ce domaine.

Mais les obligations nouvelles mises à la charge des départements par le projet de loi ne peuvent manquer de susciter l'inquiétude. Avec quels fonds nouveaux, les départements pourront-ils financer cette nouvelle responsabilité qui semble appelée à prendre une ampleur considérable, compte tenu du caractère très général du droit qu'il s'agit de mettre en oeuvre ?

Là encore, le recours à des points supplémentaires de fiscalité paraît inévitable.

3. Les interventions économiques

Le Gouvernement a déposé sur le Bureau du Sénat un projet de loi relatif à l'action des collectivités locales en faveur du développement économique local, au début de la présente session. Ce texte a été présenté comme un élément de la politique gouvernementale en faveur de l'emploi, le dispositif étant regroupé autour de quatre orientations :

- la dévolution aux départements d'un pouvoir de substitution à la région en matière d'aides directes au profit des entreprises petites et moyennes ;

- la possibilité donnée aux collectivités locales de prendre des titres participatifs dans les coopératives agricoles et aux départements de participer aux sociétés de développement régional ;

- le renforcement des moyens des sociétés d'économie mixte locales ;

- la légalisation des subventions aux activités culturelles locales, en particulier aux exploitants de salle de cinéma .

Le Sénat n'a retenu que peu des dispositions contenues dans ce projet de loi qui lui a paru dangereux pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, l'inscription dans ce texte de loi de pouvoirs nouveaux en matière d'aides aux entreprises lui a semblé de nature à

accroître les pressions locales susceptibles d'être exercées par les bénéficiaires potentiels de ces aides.

Il a ensuite perçu les risques de surenchère entre collectivités locales que ne manquerait pas de provoquer un dispositif où les pouvoirs nouveaux des départements ne pourront s'exercer qu'en cas de carence de la région.

Mais surtout, pour des raisons de principe, il s'est montré hostile au développement des aides directes qui ne lui sont pas apparues la forme la plus efficace du soutien local à l'économie. Il s'est en effet avéré que le développement des infrastructures d'accueil, forme d'aide indirecte largement pratiquée par les collectivités locales, était beaucoup plus efficace économiquement et plus appréciée des entreprises.

C'est pourquoi le Sénat a rejeté les dispositions du texte, relatives aux aides directes, au renforcement des fonds propres des sociétés coopératives et aux subventions destinées aux salles de cinéma. Il a également, dans le prolongement de la loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, supprimé la possibilité pour le département d'apporter des aides directes aux entreprises en difficulté.

Il a, en revanche, introduit plusieurs dispositions nouvelles tendant à :

- mettre en place des syndicats intercommunaux d'intervention économique auxquels pourrait être attribué le produit de taxe professionnelle des communes du groupement ;

- prévoir d'imposer des garanties et des sûretés aux entreprises bénéficiaires de prêts ou de garanties d'emprunts ;

- faire figurer en annexe du budget de la collectivité, le montant des garanties d'emprunts accordées par les collectivités locales ;

- instituer des sociétés de développement départemental qui pourront prendre la forme d'une société de capital risque, ainsi que des fonds destinés à bonifier les intérêts d'emprunt ;

- étendre les missions des sociétés d'économie mixte locale à l'exploitation de certains services publics à caractère administratif.

Il a étendu le régime du fonds de compensation pour la T.V.A. aux dépenses résultant de l'exécution de contrats de crédits-

bail et a aménagé le régime d'exonération de taxe professionnelle des établissements de spectacle cinématographique.

Les initiatives locales en faveur de la création d'emplois sont déjà nombreuses et diversifiées. Cela tend à démontrer que les dispositions en vigueur sont largement suffisantes pour permettre aux collectivités locales d'agir efficacement.

Le retour au texte du Gouvernement serait par conséquent de nature à poser en termes nouveaux le rôle des administrations locales, en matière économique et compte tenu de la charge nouvelle qui inéluctablement en résulterait, à faire courir le risque d'une aggravation supplémentaire de la fiscalité locale, sans profit véritable pour les entreprises.

4. Les contrats de plan : le financement des routes et des universités

De nouveaux contrats de plan viennent d'être adoptés pour la période 1989-1993. Ils définissent des programmes quinquennaux d'actions communes à l'Etat et aux régions.

L'apport de ces dernières au financement des contrats de plan s'est considérablement accrue par rapport à la période du IXe Plan. Leur participation est passée en effet de 28 milliards de francs pour les premiers contrats de plan à 46 milliards de francs pour les seconds.

Leur effort s'accroît aussi en valeur relative, puisqu'il représente 45 % du montant des contrats (contre 40 % pour le IXe Plan).

A cela s'ajoutent les participations des villes et des départements qui sont parties aux contrats de plan pour un montant d'environ 5 milliards de francs. Cela porte à 50 milliards de francs, le montant des engagements financiers pris par les collectivités locales en vue de l'exécution des contrats de plan.

L'Etat apportera pour sa part également 50 milliards de francs sur le budget de l'Etat (2 milliards supplémentaires étant financés par divers organismes publics tels que l'association pour la formation professionnelle des adultes, les organismes de recherche, les offices agricoles...).

A priori, l'établissement des contrats de plan est placé sous le signe du partenariat et suppose un accord librement consenti entre des parties négociant à égalité.

A y regarder de plus près, l'engagement des régions et autres collectivités territoriales pour volontaire qu'il soit, n'en porte pas moins sur des catégories d'opérations qui relèvent normalement de la responsabilité de l'Etat.

L'association que sollicite celui-ci est d'abord celle des ressources régionales, en vue du financement de projets coûteux entrant dans le cadre des priorités définies par l'Etat. Les priorités retenues sont les infrastructures, la formation, la recherche et les transferts de technologie d'une part, l'emploi et la solidarité d'autre part.

Les régions ont ainsi dû identifier des zones prioritaires d'intervention –qu'elles soient urbaines, rurales ou industrielles– et y mener conjointement avec l'Etat des programmes d'aménagement concerté du territoire.

En outre, dans chaque région des actions ont été prévues dans le cadre du contrat de plan en faveur du développement local, par l'intermédiaire du fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi.

Mais les contrats de plan servent surtout de support juridique au versement par les régions, et le cas échéant par d'autres collectivités locales, de fonds de concours pour la construction des infrastructures routières, des Universités, voire d'autres équipements publics.

S'agissant des infrastructures de communications, l'Etat poursuit un double objectif :

- achever en quinze ans les grandes liaisons d'aménagement du territoire et poursuivre les aménagements complémentaires au programme autoroutier ;
- assurer le rattrapage des zones défavorisées et enclavées.

Les contrats de plan permettent un cofinancement Etat-régions de ce programme, ainsi que d'opérations concernant les transports ferroviaires, la mise au gabarit européen des voies navigables et les ports autonomes.

S'agissant de l'enseignement supérieur, les actions inscrites dans les contrats de plan et faisant appel à la participation régionale, portent sur :

- l'extension ou la création de locaux pour le premier cycle universitaire ;

- le financement d'écoles ou d'instituts spécialisés, principalement à caractère technologique.

Compte tenu des insuffisances caractérisées dans les capacités d'accueil et les équipements pédagogiques du premier cycle universitaire, l'Etat a incité les régions à participer au rattrapage.

Les Universités n'entrent pas, rappelons-le, dans le champ de compétences régionales.

C'est donc par voie de fonds de concours que les régions acceptent d'aider l'Etat à financer les bâtiments universitaires, au même titre que les travaux afférents à la voirie nationale.

Mais le système des fonds de concours a une conséquence tout à fait regrettable du point de vue financier. Bien qu'il s'agisse du financement de dépenses d'investissement, les collectivités locales, qui ne sont pas maître d'ouvrage, ne peuvent prétendre aux attributions du fonds de compensation pour la T.V.A. sur ces fonds de concours.

Au total, les engagements acceptés par les régions lors de la signature des contrats de plan peuvent se révéler lourds de conséquences d'un double point de vue :

- les autorités régionales n'étant pas légalement compétentes en matière de constructions universitaires, elles n'ont pas de réels pouvoirs sur la mise en oeuvre des opérations programmées.

- de plus, leur participation financière ne bénéficie pas du régime du remboursement de la TVA sur les dépenses d'investissement faisant l'objet des fonds de concours dans la mesure où les régions et les départements ne sont pas maîtres d'ouvrage.

Il y a lieu de se demander dans ces conditions, s'il ne serait pas plus convenable que les régions deviennent compétentes pour ces opérations qu'elles financent souvent à plus de 50 %, et qu'elles puissent ainsi avoir le choix et la responsabilité des investissements correspondants.

II - DES REFORMES LEGISLATIVES ENCORE INCERTAINES

Le Gouvernement semble avoir engagé un important programme de réformes dont le contenu n'est encore connu que de manière plus ou moins précise.

Indépendamment des projets de loi déjà déposés et évoqués ci-dessus qui associent les collectivités locales à la mise en oeuvre des priorités de l'Etat, sans leur en donner les moyens, les mesures envisagées devraient s'ordonner autour de deux axes : les aménagements institutionnels et le dossier des élus.

Mais, dans un contexte d'aggravation des charges et de dégradation du niveau des concours de l'Etat, ces réformes n'abordent pas le problème de fond qui est celui de l'inadaptation des ressources des collectivités locales à leurs besoins. A quand le débat sur un système efficace et rénové de finances locales ?

Parmi les textes en préparation, il y a lieu d'observer que si certains peuvent être approuvés dans leur principe, tel celui concernant la coopération intercommunale, d'autres sont attendus avec impatience, tels ceux qui fixeront le statut des élus ou parachèveront le statut de la fonction publique territoriale. D'autres méritent en revanche la réflexion avant d'être engagés, tels la réforme des élections locales.

On évoquera brièvement ci-après les réflexions que peuvent inspirer chacun de ces dossiers.

A. LES AMÉNAGEMENTS INSTITUTIONNELS

L'avant-projet de loi proposé par le ministère de l'intérieur et communiqué dernièrement à la presse semble devoir comporter, outre un titre consacré à la déconcentration de l'administration territoriale, au moins trois volets : modernisation et démocratisation de la vie locale, coopération locale, et compétences locales.

1. Les mesures de "démocratisation"

Le premier de ces volets regroupe quatre thèmes : renforcement des moyens d'information de la population, développement de la participation des administrés, affirmation des droits des élus au sein des assemblées locales et renforcement du contrôle de légalité sur les actes des autorités locales.

Sans entrer dans le débat de fond sur ces différentes mesures, plusieurs innovations méritent d'être signalées au passage :

- obligation pour les communes de 3 500 habitants et plus d'établir un règlement intérieur qui, comme les règlements intérieurs existants dans les autres assemblées délibérantes (départementales et régionales) devient un acte réglementaire dont l'application s'impose à l'assemblée. ;

- publication dans un recueil des actes administratifs des délibérations et arrêtés à caractère réglementaire des communes de 3 500 habitants et plus, et des départements et des régions, d'insertion dans la presse locale des décisions prises en matière d'intervention économique ;

- possibilité de retransmission des séances publiques des assemblées délibérantes par les moyens de communication audiovisuelle, sauf avis motivé du maire ou du président du Conseil général.

- institution, sans que le mot soit expressément employé, d'un "référendum" local ; institution de commissions consultatives et création facultative de comités économiques et sociaux dans les communes de plus de 100 000 habitants et dans les départements ;

- Au titre du contrôle de légalité, plusieurs dispositions semblent procéder d'une certaine suspicion à l'égard des autorités locales. On en retiendra :

- la suppression du caractère exécutoire des actes pris par ces autorités, en cas de déféré de l'acte par le préfet, pendant un délai de 15 jours à compter de la saisine du juge, lorsque le déféré est assorti d'une demande de sursis à exécution.

- la création dans chaque région d'une mission d'inspection composée de fonctionnaires désignés par le Président de la Chambre régionale des comptes et chargée entre autres de vérifier les conditions de passation des marchés publics.

Force est donc de reconnaître que la plupart de ces mesures s'inscrivent davantage dans le cadre d'un resserrement des contrôles

sur les autorités décentralisées que dans celui d'une valorisation de leur rôle et d'un renforcement de leurs moyens.

2. La coopération locale

La démarche tendant à donner à la coopération intercommunale un cadre rénové est à approuver dans son principe, même si les modalités sont encore incomplètement connues.

D'après les éléments figurant dans l'avant-projet de loi, le nouveau schéma reposerait sur trois structures de regroupement dont deux entièrement nouvelles. A côté de la communauté urbaine, dont les conditions de création et de fonctionnement seraient élargies, seraient instituées des fédérations de régions et des communautés de communes;

- Les communautés urbaines pourraient être créées dans les agglomérations de 30 000 habitants et plus. La création par décret en Conseil d'Etat serait rendue automatique dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, sauf si un tiers au moins des conseils municipaux des communes concernées représentant plus du tiers de la population totale donnent un avis défavorable. Le processus serait engagé par le préfet dans un délai maximum de six mois à compter de la promulgation de la loi et pourrait concerner entre 40 et 50 agglomérations.

La liste des compétences obligatoires serait élargie à la carte des équipements scolaires du premier degré et à l'appel de responsabilité pour les collèges et lycées, à la distribution d'électricité, au système de régulation de la circulation automobile, aux réseaux câblés et au traitement des problèmes de l'espace urbain.

- Les fédérations de régions, nouveaux établissements publics à caractère administratif créés par décret en Conseil d'Etat, sur délibérations concordantes des conseils des régions membres, pourraient regrouper plusieurs régions. Elles assureraient aux lieu et place de celles-ci les compétences énumérées dans la décision institutive et pourraient en outre conclure avec l'Etat un contrat de développement des infrastructures de transport, aux termes duquel elles recevraient la responsabilité de gérer et de développer les équipements correspondants. Des dispositions complémentaires tendent à prévoir le regroupement de deux ou plusieurs régions : lorsque la demande en est faite par une fédération de régions ou lorsque les conseils régionaux intéressés ont donné un avis favorable, la décision est prise par décret en Conseil d'Etat.

- Les communautés de communes constituent une innovation importante qui serait destinée à relancer la coopération, notamment en milieu rural.

Etablissements publics à caractère administratif, comme les actuels syndicats de communes, elles seraient créées sur demande des conseils municipaux se prononçant à la majorité qualifiée, soit les 2/3 des conseils municipaux, représentant plus de la moitié de la population ou inversement la moitié des conseils municipaux représentant plus des 2/3 de la population.

Les communautés de communes bénéficieraient d'un transfert de compétences à caractère obligatoire, en ce qui concerne :

- les chartes intercommunales de développement et d'aménagement, les schémas directeurs, les plans d'occupation des sols, les programmes locaux de l'habitat, la constitution de réserves foncières ;

- la création et l'équipement des zones d'habitation, de zones de rénovation urbaine, de zones de réhabilitation, de zones industrielles, de zones artisanales et de zones portuaires ;

- la prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et la détermination de secteurs d'aménagements spécifiques.

En outre, les communes membres pourraient transférer tout ou partie de leurs autres compétences à la communauté de communes. Ces transferts facultatifs ne pourraient toutefois avoir lieu que s'ils recueillaient l'approbation de la majorité qualifiée des conseils municipaux.

Les syndicats de communes et districts, dont le périmètre est indifférent à celui des communautés de communes seraient dissous et leurs compétences transférées de plein droit aux communautés de communes. Ce système tend à unifier les différentes formes de groupements existants dont les périmètres se chevauchent, sans toujours se superposer exactement.

Reste à savoir le sort qui sera réservé aux syndicats actuels dont le périmètre, tout en étant compris en tout ou partie dans celui de la communauté de communes, ne coïncidera pas avec le périmètre de cette dernière.

La vocation des communautés de communes, au vu de la liste des compétences obligatoires, portera essentiellement sur l'aménagement et plus généralement sur la maîtrise de l'occupation des sols dans la zone d'influence des gros bourgs et des villes

moyennes, voire dans certaines banlieues. Cela n'exclut pas que cette formule puisse aussi s'appliquer à des petites communes rurales, notamment celles regroupées à l'intérieur du périmètre des chartes intercommunales de développement et d'aménagement.

Ces structures nouvelles dont la constitution est facultative connaîtront-elles le succès escompté ?

Des dispositions financières et fiscales devraient compléter le dispositif en vue de rendre la constitution des communautés de communes plus incitative.

Les majorations de dotations de l'Etat et les transferts de taxe professionnelle au profit de ces groupements seraient, semble-t-il, les deux instruments de cette incitation financière. Si la seconde mesure paraît aller dans le bon sens, la première ne peut qu'appeler des réserves. En effet, les majorations de dotations se faisant à masse fermée, ce qui sera donné à certaines collectivités sera nécessairement prélevé sur le montant destiné aux autres.

En poussant le raisonnement à ses limites, si toutes les collectivités étaient regroupées sous forme de communautés de communes, le système des majorations s'annulerait de lui-même.

En tout état de cause, la stagnation des dotations de l'Etat résultant du nouveau mode d'indexation de la DGF décidé par le Gouvernement ne saurait permettre de dégager des ressources supplémentaires pour une politique efficace d'incitation aux regroupements.

B. LES REFORMES STATUTAIRES

1. Le statut de la fonction publique territoriale : une réforme inachevée

Une partie notable des agents de la fonction publique territoriale attend encore vainement un statut.

Rappelons qu'au 1er janvier 1988, les collectivités territoriales et leurs groupements comptaient 1 005 236 agents, dont environ 800 000 titulaires. Ce chiffre a un peu plus que doublé en vingt ans.

Mais en fait, on observe un ralentissement de la croissance des effectifs communaux intercommunaux à partir de 1984 et même une régression en 1987. Quant aux effectifs départementaux,

ils ont été quasi stationnaires entre 1984 et 1986 (passant de 187 433 à 187 919) pour fléchir ensuite (172 640 agents en 1987). Seules les régions ont vu leurs effectifs multipliés par sept en cinq ans pour atteindre 3 700 agents au 31 décembre 1987.

Les incertitudes pesant sur l'avenir du statut de la fonction publique territoriale n'ont sans doute pas été étrangères à la relative stagnation des effectifs des communes et des départements constatés ces dernières années.

En effet, la loi du 26 janvier 1984, portant statut de la fonction publique territoriale, a posé un certain nombre de principes qui sont apparus d'une grande rigidité et qui ont légitimement inspiré aux autorités locales la crainte de voir mise en cause leur autonomie. Ainsi en particulier de l'institution de "corps" de fonctionnaires territoriaux, à gestion centralisée.

Un grand pas en avant a été réalisé avec la loi du 13 juillet 1987 qui a assoupli le dispositif en remplaçant les corps par des cadres d'emplois. Les statuts particuliers de la filière administrative et d'une partie de la filière technique ont ainsi pu être définis sur ces bases nouvelles dans l'année qui a suivi :

- décrets du 31 décembre 1987 portant statuts particuliers des cadres d'emplois de la filière administrative (administrateurs, attachés, secrétaires de mairie, rédacteurs, commis, agents administratifs et agents de bureau territoriaux), ainsi que les textes relatifs aux emplois fonctionnels.

- décrets du 6 mai 1988 portant statuts particuliers des techniciens, agents de maîtrise, agents techniques, agents d'entretien, agents de salubrité et conducteurs territoriaux de véhicules qui constituent la filière technique, à l'exception des textes relatifs à la catégorie A, dont les principes n'ont été communiqués au Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale que le 5 juillet 1989.

Depuis le changement de gouvernement, les mesures réglementaires d'application de la loi du 26 janvier 1984 modifiée ont surtout porté sur les organes de représentation et sur le niveau des rémunérations.

C'est ainsi qu'a été publié le décret du 17 avril 1989 relatif aux commissions administratives paritaires des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, à la suite duquel a été organisé un scrutin dans toutes les collectivités pour constituer ces commissions, le 15 juin 1989.

Un décret du même jour a fixé les différentes échelles de rémunération pour les catégories C et D des fonctionnaires territoriaux.

Enfin, un décret du 9 juin 1989 a apporté diverses modifications aux dispositions statutaires générales.

Mais aucun statut particulier n'a vu le jour pour les autres filières. Font ainsi défaut les statuts particuliers des fonctionnaires relevant de la filière culturelle et sportive, et de la filière médico-sociale, ainsi que ceux relatifs aux sapeurs-pompiers professionnels et aux policiers municipaux.

Près de la moitié des agents travaillant dans les collectivités territoriales se trouvent par conséquent sans statut, ce qui est très préjudiciable aux intéressés, comme aux administrations dans lesquelles ils sont employés.

D'après les informations communiquées à votre rapporteur, les statuts particuliers des cadres d'emplois de la filière culturelle et sportive sont en cours d'élaboration dans les services du ministère de l'intérieur.

Ils devraient ensuite faire l'objet d'une concertation avec les représentants des élus locaux et des organisations syndicales et recueillir les avis du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale et du Conseil d'Etat.

Votre commission des lois insiste sur la nécessité d'accélérer l'étape préparatoire de rédaction des statuts de la filière culturelle et sportive et d'aborder également l'élaboration des autres statuts particuliers.

Il y a lieu de déplorer de plus les rigidités que le dispositif d'ensemble contient, en ce qui concerne notamment les seuils démographique imposés au recrutement de certaines catégories de fonctionnaires, et la grille des rémunérations, pour ne pas parler de la lourdeur de la procédure de recrutement.

2. Le statut de l'élu : une réforme attendue avec impatience

Le statut de l'élu local est un peu comme l'Arlésienne. Depuis le dépôt du rapport de M. Marcel Debarge en 1983, sur le statut de l'élu local, aucune traduction législative des propositions

contenues dans ce document de réflexion n'est venue répondre à l'attente des élus.

Sans doute, le coût d'une telle réforme a-t-il jusqu'ici pu jouer un rôle dissuasif, mais il va de l'avenir de la démocratie locale que les personnes qui se dévouent dans l'exercice de leur mandat électif soient mises à même d'exercer leur mission dans des conditions matérielles décentes et avec un niveau de formation correspondant à l'importance des responsabilités qui leur sont confiées.

Trois axes sont plus particulièrement prioritaires : la disponibilité de temps par rapport à l'activité professionnelle ; la formation ; la retraite des élus.

- Sur le premier point, les dispositions actuelles qui permettent aux titulaires de mandat locaux de se consacrer à celui-ci, sans préjudice de leurs activités professionnelles, sont très insuffisantes.

L'article L. 121-24 du code des communes, l'article 19 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux et l'article 11 de la loi du 5 novembre 1972 modifiée, portant création et organisation des régions, organisent respectivement pour les communes, les départements et les régions, un régime d'autorisations d'absences assez restrictif, de portée limitée.

Les employeurs sont tenus de laisser aux élus, salariés de leurs entreprises, le temps nécessaire pour participer aux séances plénières de l'assemblée délibérante et des commissions qui en dépendent. Le temps ainsi accordé n'est pas employé comme temps de travail mais peut être remplacé. Enfin, l'employeur ne peut tirer motif de ces interruptions d'activités pour rompre le contrat de travail.

Pour les agents de la fonction publique, des dispositions d'inspiration plus libérale existent.

Mais d'une façon générale, les possibilités ainsi ouvertes sont très insuffisantes pour permettre de faire face aux responsabilités incombant aux autorités locales, particulièrement aux élus exerçant une activités salariée dans le secteur privé.

- La gestion décentralisée des administrations locales appelle un niveau de compétences de plus en plus élevé de la part des élus locaux. Il convient donc de leur fournir, en tant que de besoin, les moyens de formation nécessaires. Des initiatives ont été prises par un certain nombre d'organisations d'élus mais elles sont trop ponctuelles pour tenir lieu de solution globale. Des facilités devraient pouvoir être

données pour que les élus le désirant aient accès à un système de formation adapté à leurs besoins.

- La retraite des élus : actuellement, les indemnités de retraite des maires et de leurs adjoints sont totalement insuffisantes pour assurer une fin de vie convenable. Ainsi, des magistrats municipaux qui ont consacré plusieurs décennies de leur existence à l'administration de leur commune, particulièrement en zone rurale où les vocations ne sont pas forcément nombreuses, se retrouvent ainsi dans le dénuement lorsqu'arrive l'âge de la retraite et que prend fin leur mandat.

Comme pour la rémunération des élus en activité, la revalorisation de la retraite des élus est à l'évidence aussi un problème de solidarité nationale.

*

* *

La prise en charge globale du statut de l'élu local a fait l'objet d'estimations officieuses de la part du Gouvernement, le chiffre de 4 milliards de francs étant avancé. Pour lourde qu'elle soit, cette charge doit être supportée par la collectivité nationale.

Il est clair que les collectivités locales ne peuvent à elles seules, à l'heure où leurs ressources leur sont chichement mesurées, supporter le financement de la réforme. L'Etat doit faire face à ses responsabilités en la matière s'il est réellement déterminé à donner ses chances à la décentralisation.

3. Le régime électoral des assemblées locales

Ce n'est pas sortir du sujet de l'administration locale que de se demander dans quel sens ira la réforme des modes de scrutins locaux évoquée à maintes reprises par le ministre de l'Intérieur.

Celui-ci a qualifié en particulier le mode de scrutin départemental d'archaïque, d'antidémocratique et d'injuste. Il a fait ressortir en outre que la cascade des élections locales, qui avaient eu lieu au cours de la période récente, était de nature à expliquer la

lassitude du corps électoral, exprimée au travers de taux d'abstentions élevés.

Deux questions majeures apparaissent dont en débat : Y a-t-il lieu de regrouper les différentes catégories d'élections locales ? Quel mode de scrutin appliquer à chaque niveau et particulièrement au niveau départemental ?

La première question ne soulève pas véritablement de problème de fond, si ce n'est celui de l'ajustement de la durée des mandats électifs en cours pour parvenir à un calendrier unifié.

En revanche, la deuxième interrogation risque de déboucher sur des solutions dangereuses pour l'équilibre institutionnel et pose en particulier le problème de l'identité et de la spécificité de chaque niveau d'administration locale.

Les partisans de la réforme du mode de scrutin départemental fondent notamment leur démarche sur l'idée que le monde rural serait sur-représenté au Conseil général. Il faut prendre garde que les dispositions nouvelles ne conduisent pas à sa sous-représentation.

Le rôle du conseiller général dans son canton est essentiel en milieu rural, comme l'est la présence d'un réseau de conseillers municipaux qui peuvent encore exercer leur influence pour le maintien de l'animation et des services publics essentiels à la population en milieu rural. N'oublions pas que des zones entières ont dépassé les limites de la désertification.

Les conseils généraux ont une vocation reconnue par les lois de décentralisation en matière d'aménagement et d'équipement rural. Il est important que toutes les parties du territoire départemental soient en conséquence représentées au sein de cette assemblée.

La volonté de renforcer la représentation des cantons urbains doit être analysée à la lumière de cette donnée fondamentale.

Le recours à la représentation proportionnelle intégrale, sans considération de la donnée spatiale, ainsi que semble le souhaiter le ministre de l'Intérieur, risque de déboucher sur une déstabilisation de la collectivité départementale, préjudiciable à l'équilibre politique et social du pays entier.

Aussi, la réforme du mode de scrutin départemental ne devra-t-elle être engagée qu'avec prudence sur la base d'une large concertation et devra écarter tout dogmatisme et tout à priori.

POSITION DE LA COMMISSION

Votre commission des Lois a tout d'abord constaté que les crédits d'équipement inscrits au Budget de l'Intérieur pour 1990, au titre de l'équipement des préfectures étaient en baisse sensible et a estimé que cette réduction augurait mal de la réussite du plan quinquennal de modernisation des préfectures.

S'agissant des concours de l'Etat aux collectivités territoriales, elle s'est vivement émue des conséquences du changement de mode d'indexation de la dotation globale de fonctionnement décidée par le gouvernement, sur l'évolution de l'ensemble des dotations de fonctionnement, en particulier sur les ressources de compensation des transferts de compétences qui évoluent comme la dotation globale de fonctionnement.

Ainsi, la dotation générale de décentralisation qui fait par ailleurs l'objet de prélèvements au titre de l'application de la loi du 11 octobre 1985 régressera en francs constants en 1990, ce qui pose notamment le problème du financement de l'aide sociale et de la santé.

Dans ces conditions, il est apparu inéluctable à votre commission que les collectivités locales augmentent leur pression fiscale. Le recours à l'impôt s'imposera d'autant plus que l'Etat met à contribution les collectivités locales à titre obligatoire pour participer aux actions relevant des priorités nationales telles que le revenu minimum d'insertion et le logement social, tout en réduisant le niveau de ses concours et sans qu'aucune ressource de compensation n'accompagne ces transferts de charges supplémentaires.

S'interrogeant sur les intentions du gouvernement en matière de décentralisation, votre commission a regretté qu'aucune réforme en profondeur des finances locales ne soit engagée, considérant que les mesures relatives à la fiscalité locale introduites à l'Assemblée nationale par voie d'amendements dans le projet de loi de finances pour 1990 ne s'inscrivaient pas dans une démarche cohérente et ne pourraient être accueillies en l'état, faute de simulations sérieuses et préalables.

Evoquant les différents textes en préparation concernant l'administration locale, elle a émis des réserves sur une éventuelle

réforme des modes de scrutins locaux qui remettrait en cause la représentativité territoriale de l'assemblée départementale.

Enfin, votre commission des Lois a estimé qu'elle ne pouvait donner un avis favorable aux crédits du ministère de l'intérieur consacrés aux collectivités locales et à l'administration territoriale dans la mesure où le gouvernement s'était opposé au dispositif adopté par le Sénat pour l'indexation de la dotation globale de fonctionnement.

La commission des Lois a décidé de donner un avis défavorable à l'ensemble des crédits inscrits au budget de l'Intérieur pour 1990.