

N° 93

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 1988

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 1989, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

INTÉRIEUR

DÉCENTRALISATION ET TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Par M. Pierre SALVI,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président, Felix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoulle, vice-présidents, Germain Authié, René Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, secrétaires ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzi, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Jean Clouet, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, André Daugnac, Marcel De Barge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus Schmidt, Mme Jacqueline Frayssse Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Paul Masson, Jacques Mossion, Hubert Peyou, Claude Prudille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Radloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean Pierre Tizon.

Voir les numeros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 160 et annexes, 294 (annexe n°22), 298 (tome IV) et T.A. 24

Sénat : 87 et 88 (annexe n°21) (1988-1989).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER : LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES	7
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE	7
A. UN NIVEAU GLOBALEMENT SATISFAISANT	7
B. UN RELATIF DÉSENGAGEMENT DES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR	10
II. L'ÉVOLUTION DES PRINCIPAUX CONCOURS DE L'ÉTAT	12
A. LES DOTATIONS DE FONCTIONNEMENT	12
1. La dotation globale de fonctionnement	12
2. La dotation spéciale "Instituteurs"	17
3. Les compensations d'exonérations et de dégrèvements fiscaux	19
B. LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENTS	20
1. La dotation globale d'équipement	20
2. Le fonds de compensation pour la T.V.A.	22
C. LES RESSOURCES DE COMPENSATION DES TRANSFERTS	25
1. La dotation générale de décentralisation : la montée des prélèvements	25
2. Les dotations d'équipement scolaire : une revalorisation nécessaire	28
CHAPITRE II : LA SITUATION DE L'ADMINISTRATION LOCALE	31
I. LES FRUITS D'UNE GESTION RIGOUREUSE	31
A. LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES DES BUDGETS LOCAUX	31

	Pages
B STRUCTURE DES BUDGETS LOCAUX PAR NIVEAU DE COLLECTIVITÉS	34
1 Structure des budgets communaux	34
2 Structure des budgets départementaux	35
3 Structure des budgets régionaux	38
C LA FISCALITÉ LOCALE	40
1 La fiscalité directe locale	40
2 La fiscalité indirecte	44
3 Observations générales	45
D LES EMPRUNTS DES COLLECTIVITÉS LOCALES	47
II. LES FACTEURS D'INCERTITUDE	49
A. LES AXES DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE	49
1. L'adaptation du statut de la fonction publique territoriale	49
2. le recadrage de l'interventionnisme économique	51
3. Le renforcement de la coopération intercommunale	51
B. QUELLE DÉCENTRALISATION ?	53
1. Le revenu minimum d'insertion	53
2. L'article 22 du projet de loi de finances	55
3. L'avenir des grandes dotations	56
C. DE QUELQUES AUTRES QUESTIONS EN SUSPENS	59
1. Le difficile équilibre de la C N R A.C L	59
2. La révision générale des bases des impôts directs locaux	60
 CHAPITRE III : L'ADMINISTRATION TERRITORIALE	 64
I. LE FONCTIONNEMENT ET L'ÉQUIPEMENT DES PRÉFECTURES	64
A. LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNELS PAR L'ÉTAT	64
B. LES AUTRES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	66
C. LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT	67

	Pages
II. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	68
A LA SITUATION TOUJOURS PRÉOCCUPANTE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE	68
B LA RÉFORME DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF	73
1 Compétence des cours administratives d'appel	73
2 Le ressort et la composition des cours	74
3 Les dispositions procédurales	76
C LES MOYENS BUDGÉTAIRES	78
CONCLUSION	82

Mesdames, Messieurs,

Comme chaque année, l'examen des crédits du ministère de l'Intérieur consacrés aux collectivités locales est pour votre commission des Lois l'occasion d'une réflexion sur l'ensemble des concours financiers de l'Etat aux collectivités décentralisées et sur la situation de l'administration locale.

Cette approche élargie apparaît d'autant plus justifiée que les crédits inscrits au budget de l'Intérieur au titre de cette action s'amenuisent encore cette année pour ne plus représenter que moins de 15 % de l'effort financier de l'Etat envers les communes, les départements et les régions. En dépit de l'exiguité de l'enveloppe qui lui est directement attribuée, le ministère de l'Intérieur n'en reste pas moins d'ailleurs le gestionnaire des principales dotations ne figurant pas dans son budget, telles que la dotation globale de fonctionnement, le fonds de compensation pour la T.V.A. ou les compensations d'allègements fiscaux.

En ce début de législature, votre rapporteur a été particulièrement attentif aux orientations définies par le Gouvernement en ce qui concerne les rapports entre les collectivités locales et l'Etat. Au regard de l'intention affichée par le Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Intérieur, chargé des collectivités territoriales, de "relancer la décentralisation", force lui a été de constater qu'aucune traduction budgétaire n'était donnée de cet objectif.

En effet, la progression de la plupart des grands concours globalisés de l'Etat obéit désormais à des dispositifs d'indexation automatique, liés principalement aux résultats de l'économie, tels que le taux de croissance des recettes de T.V.A. nette pour les dotations de fonctionnement ou de la formation brute de capital fixe des administrations publiques pour les dotations d'équipement. Seule

l'évolution des subventions spécifiques dépend encore de choix budgétaires : or, leur progression ne dépasse pas 2 % en moyenne.

La volonté du Gouvernement de soutenir la décentralisation devra se traduire avant tout par le respect des mécanismes d'indexation définis par voie législative, aujourd'hui où après de nombreuses années difficiles, ils se révèlent enfin favorables aux collectivités locales.

En ce qui concerne les crédits de l'administration territoriale dont l'examen constitue le second volet du présent avis, leur importante progression (+ 6,7 %) procède, d'une part de la prise en charge par l'État des personnels départementaux ayant opté pour leur rattachement statutaire à celui-ci, en application de la loi du 11 octobre 1985, avec pour contrepartie un prélèvement sur la dotation générale de décentralisation, d'autre part de la mise en place des cours administratives d'appel, au 1er janvier 1989. Ce sont ces deux points qui seront plus spécialement évoqués ici.

*

* *

CHAPITRE I

LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

A. UN NIVEAU GLOBALEMENT SATISFAISANT

Le total des concours de l'Etat aux collectivités locales inscrits dans le projet de loi de finances pour 1989 s'élève à 195,134 milliards de francs, en progression de + 6,25 % par rapport à 1988.

Ce montant inclut le produit de la fiscalité transférée, estimé à 31,35 milliards de francs, ainsi que la compensation des diverses mesures d'allègements fiscaux et de dégrèvements législatifs, soit encore 34,82 milliards de francs. Il comprend naturellement aussi les dotations de compensation des transferts de compétences qui représentent 19,57 milliards de francs.

La plupart des masses budgétaires qui composent l'enveloppe globale de 195 milliards de francs connaissent des taux d'évolution diversifiés, mais résultant pour la plupart de règles d'indexation préétablies ou de modalités de calcul définies par voie législative, qui fonctionnent de manière autonome par rapport au pouvoir de décision budgétaire.

Seules pratiquement les subventions spécifiques qui, tous ministères confondus s'élèvent à 7,29 milliards de francs, permettent encore l'exercice de choix budgétaires. Or, elles ne progressent que de 1,50 % pour les subventions de fonctionnement et de 2,50 % pour les subventions d'équipement.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des différents transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales de 1988 à 1989 :

Projet de loi de finances pour 1989.

Etat recapitulatif des concours de l'Etat aux collectivités locales.

(En millions de francs)

	1988	1989	Variation 1989/1988 (En pourcentage)
1. Dotations et subventions de fonctionnement.			
Dotation globale de fonctionnement	73 338 631	80 080 636	+ 9,19
Dotation spéciale instituteurs	2 879 677	3 144 405	+ 9,19
F.N.P.T.P.	696 388	747 921	+ 7,40
<i>Subventions des ministères</i>			
Agriculture et forêt	795 700	775 700	- 2,51
Commerce et artisanat	250	250	»
Culture, communication et grands travaux du Bicentenaire	336 851	437 908	+ 30,0
Départements et territoires d'outre-mer	181 190	180 163	- 0,57
Economie, finances et budget	55 500	35 000	- 36,94
Education nationale et jeunesse et sports	456 055	456 307	+ 0,05
Environnement	8 587	8 587	»
Equipement et logement	9 929	10 113	+ 1,85
Intérieur	458 493	447 371	- 2,42
Justice	253 453	243 453	- 3,95
Solidarité, santé et protection sociale	800 605	800 605	»
Transports et mer	164 173	179 303	+ 9,21
Total 1	80 435 482	87 547 722	+ 8,84
2. Dotations et subventions d'équipement (A.P.).			
Dotation globale d'équipement	4 628 244	4 813 373	+ 4,0
Fonds de compensation de la T.V.A.	13 334 000	13 707 000	+ 2,79
Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la circulation	560 000	600 000	+ 7,14
<i>Subventions des ministères</i>			
Agriculture et forêt	360 735	264 100	- 26,78
Commerce et artisanat	6 500	6 500	»
Culture, communication et grands travaux du Bicentenaire	539 310	663 540	+ 23,03
Départements et territoires d'outre-mer	217 470	217 970	+ 0,22
Education nationale et jeunesse et sports	63 046	63 327	+ 0,44
Environnement	165 562	169 419	+ 2,32
Equipement et logement	471 530	583 850	+ 23,82
Industrie et aménagement du territoire	90 000	70 000	- 22,22
Intérieur	40 266	39 166	- 2,74
Solidarité, santé et protection sociale	33 600	33 200	- 1,19
Tourisme	1 500	4 500	+ 200
Transports et mer	608 910	560 000	- 8,03
<i>Comptes spéciaux du Trésor</i>			
F.N.D.A.E.	678 160	700 000	+ 3,22
Fonds forestier national	190 000	210 000	+ 10,52
Fonds national des haras	6 900	7 500	+ 8,69
F.N.D.S.	150 800	123 000	- 18,43
Total 2	22 146 533	22 836 445	+ 3,11

	1988	1989	Variation 1989/1988 (En pourcentage)
3. Compensation financière des transferts de compétence de l'Etat aux collectivités locales.			
<i>Dotations budgétaires :</i>			
Intérieur : D.G.D.	11 781 268*	12 752 741*	+ 8,24*
D.R.E.S. (A.P.)	2 203 602	2 291 746	+ 4,0
D.D.E.C. (A.P.)	1 090 109	1 133 713	+ 4,0
<i>Travail, emploi et formation profes- sionnelle :</i>			
Dotation de décentralisation, formation professionnelle et apprentissage	2 197 438	2 399 448	+ 9,19
Fiscalité transférée	30 200 000	31 350 000	+ 3,80
Total 3	47 472 417	49 927 648	+ 5,17
4. Compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs.			
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (D.C.T.P.)	18 807 550	20 324 324	+ 8,06
Contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties ...	3 600 000	2 578 000	- 28,39
Compensation de divers dégrèvements législatifs	11 180 000	11 920 000	+ 7,15
Total 4	33 587 550	34 822 324	+ 3,67
Total général	183 641 982	195 134 139	+ 6,25

* Ce chiffre n'inclut pas la provision technique de 1 milliard de francs (chap. 41-56 de l'Intérieur) liée à l'écrêtement des départements sur-fiscalisés, afin d'éviter un double compte. En l'ajoutant, le pourcentage de progression tombe à 7,61 %.

S'agissant des dotations d'équipement, les montants indiqués ci-dessus sont ceux des autorisations de programme. Il est tout à fait regrettable que le détail des crédits de paiement pour 1989 ne soit pas encore disponible.

Votre rapporteur, qui est à l'origine de l'article 101 de la loi de finances pour 1987, tient à rappeler qu'aux termes de cette disposition, le Gouvernement doit présenter en annexe au projet de loi de finances de l'année un document récapitulatif, pour les deux derniers exercices connus, le montant définitif constaté de l'ensemble des crédits constituant l'effort budgétaire de l'Etat en faveur des collectivités locales, ainsi que les montants prévisionnels de ces mêmes crédits pour l'exercice budgétaire en cours d'exécution et pour

le projet de loi de finances, en crédits de paiement et en autorisations de programme.

Comme l'an passé, ce document n'est toujours pas sorti à quelques jours de la discussion budgétaire au Sénat.

Votre commission des Lois ne peut que regretter le caractère tardif de la présentation de ce document, qui lui enlève la plus grande partie de son intérêt. Elle souhaite qu'il soit à l'avenir publié en temps voulu pour permettre au Parlement d'exercer un contrôle réel sur l'évolution et l'utilisation chaque année des divers concours de l'Etat aux collectivités locales.

B. UN RELATIF DÉSENGAGEMENT DES CRÉDITS DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Les crédits inscrits au budget du ministère de l'Intérieur, au titre de l'action "Collectivités locales" en 1989 s'élèvent à 24,528 milliards de francs. Ce montant rapporté aux 24,113 milliards de francs votés en 1988, ne progresse que de 1,7 % d'une année sur l'autre.

Au demeurant, cette enveloppe ne représente qu'à peine 15 % de l'ensemble des concours de l'Etat aux collectivités locales.

Rapproché de l'évolution d'ensemble des dépenses de l'Etat pour 1989, soit 3,6 %, le taux de 1,7 % paraît particulièrement modeste. On doit cependant noter que le total des crédits inscrits au budget de l'Intérieur ne connaissent eux-mêmes qu'une progression de 2,56 % par rapport à 1988.

Il est significatif que les subventions spécifiques qui demeurent inscrites au budget de l'intérieur et sont les seuls concours aux collectivités locales sur lesquels peut s'exercer effectivement aujourd'hui le pouvoir de décision budgétaire, régressent de - 2,42 % pour le fonctionnement et de - 2,74 % pour l'investissement.

Le faible taux de croissance des crédits du ministère de l'Intérieur consacrés aux collectivités locales, trouve donc une partie de son explication dans le fait que le Gouvernement a formellement entendu définir d'autres priorités pour l'action de ce ministère à savoir la formation, l'informatique et l'immobilier. Mais il tient pour l'essentiel à la réduction du montant de la compensation versée aux collectivités locales en contrepartie de l'exonération de la taxe

foncière sur les propriétés bâties. Cette évolution a un caractère mécanique et correspond à la fin de la période d'exonération - ramenée de 25 à 15 ans en 1984- pour les constructions édifiées avant 1973.

Pour éclairer le contenu des crédits de l'action "collectivités locales", rappelons qu'elle regroupe deux formes de concours :

- d'une part les **aides traditionnelles** :

. les subventions obligatoires aux collectivités locales (dont principalement la compensation des exonérations de foncier bâti),

. les subventions spécifiques de fonctionnement et d'équipement,

. la dotation globale d'équipement,

- d'autre part les **dotations de compensation des transferts de compétences** :

. la dotation générale de décentralisation,

. la dotation régionale d'équipement scolaire,

. la dotation départementale d'équipement des collèges.

N'y figurent pas, en revanche, des concours substantiels tels la dotation globale de fonctionnement (D.G.F.) et le fonds de compensation pour la T.V.A. (F.C.T.V.A.) qui constituent des prélèvements sur recettes ou encore par exemple la dotation de décentralisation pour la formation professionnelle, et les principales compensations d'allègements fiscaux.

II. L'ÉVOLUTION DES PRINCIPAUX CONCOURS DE L'ÉTAT

A. LES DOTATIONS DE FONCTIONNEMENT

1. La dotation globale de fonctionnement

. L'évolution de la masse globale

Essentielle recette de fonctionnement des budgets locaux, la dotation globale de fonctionnement dont le montant prévisionnel est fixé à 80 080,636 millions de francs, enregistrant ainsi pour 1989, avec 9,19 % d'augmentation par rapport à 1988, le plus fort taux d'évolution annuelle de son histoire. Dans ces conditions, le taux garanti de progression minimale assuré à chaque collectivité (égal à 55 % de la progression annuelle) s'établira à 5,05 %.

Soulignons que le rythme de croissance de la dotation globale de fonctionnement est adossé à celui des rentrées de T.V.A. nette de l'Etat. Il dépend donc étroitement des fluctuations de la conjoncture économique. **La progression prévue de son montant en 1989 témoigne donc d'abord des excellents résultats de l'économie à la suite de la reprise observée à partir de 1987.**

Il convient de rappeler que, conformément à l'article L. 234-1 du code des communes, issu de la loi de 1979 instituant la D.G.F., et sous réserve des aménagements apportés par la loi du 29 novembre 1985, le montant de la dotation globale de fonctionnement est obtenu en appliquant au produit net prévisionnel de la T.V.A., mais à taux constant par rapport à la législation de 1979, le taux de prélèvement en vigueur l'année précédente, soit pour 1989, le produit net prévisionnel 1989 aux taux 1988, multiplié par le taux de prélèvement 1988. Ainsi déterminé le taux de prélèvement sur la T.V.A. nette attendue en 1989 sera de 16,482 %.

Une régularisation peut ensuite être effectuée au mois de juillet de l'année suivante, s'il s'avère que l'évolution du produit net de T.V.A. (aux taux en vigueur au 1er janvier 1979) est supérieur à celle prévue en loi de finances.

Ainsi le montant de la régularisation de la D.G.F. pour l'exercice 1987, calculé en juillet 1988, en fonction de l'évolution du produit net de T.V.A. perçu en 1987, s'est élevé à 2.075 MF, soit 2,96 % supplémentaires par rapport à la D.G.F. inscrite en loi de finances initiale pour 1987. Il est clair qu'une régularisation sera également nécessaire pour l'exercice 1988, compte tenu de l'insuffisance du taux prévisionnel de croissance des recettes de T.V.A. servant au calcul de la D.G.F. (soit, à structure constante + 4,73 %), au regard de l'orientation effective de l'économie au cours de la présente année qui a conduit à une progression de ces recettes de plus de 7 %.

Depuis 1984, le montant de la D.G.F. a évolué de la manière suivante :

ANNEE	LOI DE FINANCES INITIALE		REGULARISATION	D.G.F. APRES REGULARISATION	
	MONTANT	TAUX DE CROISSANCE		MONTANT	TAUX DE CROISSANCE REEL
1984	60.477	+ 6,92 %	363	60.840	+ 7,32 %
1985	63.610	+ 5,18 %	790 *	64.400	+ 5,85 %
1986	66.589	+ 4,68 %	667	67.394 **	+ 4,65 %
1987	70.025	+ 5,16 %	2.075	72.100	+ 6,98 %
1988	73.338	+ 4,73 %			

(montants en millions de francs)

* après déduction d'une somme de 138 MF affectée au financement de la D.G.F. de 1986 (loi du 19 août 1986)

** compte tenu d'une majoration de 138 MF prélevée sur la régularisation de la D.G.F. de 1985

On le voit, le taux de croissance effectif de la dotation globale de fonctionnement peut être substantiellement supérieur au taux prévisionnel. Mais si le montant de la régularisation est important, comme cela est à prévoir en 1988, le taux réel de progression peut aussi se révéler moins élevé que prévu. Le taux de 9,19 % annoncé pour 1989 après la régularisation au titre de 1988 pourrait dans ces conditions baisser. A moins que des rentrées fiscales très supérieures aux prévisions en 1989 ne conduisent à nouveau à effectuer (en juillet 1990) une régularisation au titre de cet exercice.

Ce mécanisme qui fonctionne ainsi depuis 1980 (sous réserve de l'application dans les années de faible progression des recettes de T.V.A., de la clause d'indexation sur l'évolution des indices de la fonction publique), à taux constants de T.V.A. par rapport à 1979 n'avaient jusqu'à présent pas soulevé de critiques.

Les collectivités locales ont ainsi accepté de supporter les aléas de la conjoncture en particulier au cours des difficiles années 1985 et 1986 où en dépit de la montée de leurs charges, certaines ont dû se contenter d'un taux de progression minimale inférieur à 3 %.

N'est-il pas normal que dans les périodes de prospérité, elles soient comme l'Etat en mesure d'en récolter les fruits ?

. La répartition de la masse globale

En ce qui concerne la répartition de la D.G.F., rappelons que, conformément à l'article L. 234-21-1 du code des communes tel qu'il résulte de la loi du 29 novembre 1985 réformant la D.G.F., les communes perçoivent, durant une période transitoire de 5 ans, une dotation comprenant deux fractions :

- la première représente, en 1988, 60 % des attributions reçues en 1985 ; cette fraction devant décroître chaque année de vingt points ;

- la seconde, constituée par le solde, est répartie selon les critères de la nouvelle législation.

Compte tenu de l'augmentation des masses en 1988, la première fraction a été égale cette année à 52 % des sommes mises en répartition au lieu de 72,6 % en 1987.

Structure de la D.G.F. des communes et de leurs groupements
depuis l'intervention de la loi du 29 novembre 1985

Communes
(en millions de francs)

Année	DOTATION	SOLDE NOUVELLE LEGISLATION					TOTAL
		DOTATION DE BASE	DOTATION DE PEREQUATION	DOTATION DE COMPENSATION	TOTAL HORS GARANTIE	GARANTIE D'EVOLUTION	
1986	39.772	4.338	4.066	2.440	10.845	1.511	52.128
1987	39.772	5.528	5.183	3.109	13.821	1.142	54.735
1988	29.834	9.854	8.937	5.362	24.153	2.830	56.817

Groupements
(en millions de francs)

ANNEE	D.G.F. DES COMMUNAUTES URBAINES			D.G.F. DES DISTRICTS			TOTAL
	DOTATION DE REFERENCE	SOLDE NOUVELLE LEGISLATION	TOTAL	DOTATION DE REFERENCE	SOLDE NOUVELLE LEGISLATION	TOTAL	
1986	1.102	303	1.406	238	63	301	1.698
1987	1.102	386	1.489	238	71	309	1.798
1988	827	674	1.501	178	147	326	1.828

En 1989, devraient continuer de s'appliquer les modalités de répartition prévues par la loi du 29 novembre 1985.

Ainsi, la première fraction de la D.G.F. (ancienne législation) perçue par les communes, qui sera égale à 40 % des attributions reçues en 1985, ne représentera plus qu'environ 30 % de la masse à répartir.

. Les concours particuliers

L'évolution annuelle des concours particuliers de la D.G.F. versés aux communes, depuis 1983, a été la suivante :

ANNEE	Dotations touristiques (1)	Dotations villes-centres	Dotations de fonctionnement minimale (2)	Minimum garanti par habitant (2)	Versement pour accroissement de population (2)	TOTAL
1983	759	533	795	1	78	2.166
1984	780	566	855	0	103	2.304
1985	798	596	887	0	32	2.313
1986	819	586	-	-	-	1.404
1987	859	62	-	-	-	1.486
1988	872	645	-	-	-	1.606

(1) - Hors dotations stations nouvelles.

(2) - Ces concours particuliers ont été supprimés par la loi du 29 novembre 1985.

Il convient de noter qu'à titre transitoire, les communes qui bénéficiaient des concours particuliers supprimés à compter de 1986, continuent à percevoir des attributions correspondant à un certain pourcentage de ces dotations, qui ira décroissant jusqu'en 1990. En effet, la dotation de référence versée dans le cadre des dispositions transitoires prévues à l'article L. 234.21.1 du code des communes prend en compte les concours particuliers supprimés et la dotation villes-centres.

Par ailleurs, conformément aux dispositions de la loi du 19 août 1986, les concours particuliers supprimés ainsi que la dotation villes-centres sont pris en compte dans le calcul de la garantie de progression minimale.

En ce qui concerne les concours particuliers maintenus, la loi d'amélioration de la décentralisation du 5 janvier 1988 a apporté d'importants aménagements aux dispositions relatives à la répartition de la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales. Pour 1986 et 1987, la dotation n'avait été versée qu'aux seules collectivités bénéficiaires de ce concours en

1985, compte tenu de la difficulté de mettre en oeuvre la réforme de 1985.

Pour l'exercice 1988, la répartition de cette dotation s'est faite selon les règles nouvelles définies par la loi précitée, codifiées à l'article L. 234-13 du code des communes, et selon les conditions d'admissions à la dotation, précisées par le décret n° 88-625 du 6 mai 1988.

La loi du 5 janvier 1988 a également modifié les conditions d'attribution du concours particulier destiné aux petites communes à importante fréquentation touristique journalière, en élevant de 2 000 à 7 500 habitants le seuil démographique d'éligibilité et en prévoyant le versement d'une majoration de dotation aux communes possédant sur leur territoire au moins un monument historique ouvert au public classé, conformément à la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques. Le décret n° 88-338 du 11 avril 1988 précise les règles de répartition de cette dotation.

Enfin, dans le souci de renforcer la solidarité financière à l'égard des départements défavorisés, l'article 6 de la loi du 5 janvier 1988 a prévu la modification des critères d'éligibilité du concours particulier "dotation de fonctionnement minimal des départements" en transposant ceux retenus pour les mécanismes de majoration de la dotation globale d'équipement (potentiel fiscal démographique et superficiaire). Vingt-cinq départements sont éligibles en 1988. Le montant de ce concours a parallèlement été porté de 33 MF en 1987 à 90 MF en 1988.

Par ailleurs, un mécanisme de garantie d'attribution dégressive a été instauré pour les départements ne répondant plus aux conditions d'éligibilité.

2. La dotation spéciale "instituteurs"

Evoluant au même rythme que la dotation globale de fonctionnement, mais distincte d'elle depuis trois ans, la dotation spéciale instituteurs devrait atteindre 3 144,405 millions de francs en 1989.

Cette dotation, destinée à compenser les charges que les communes supportent pour le logement des instituteurs, a vocation à être supprimée, aux termes de l'article premier de la loi du 29 novembre 1985 portant réforme de la D.G.F.,

"dès que l'Etat sera en mesure de verser directement aux personnels concernés une indemnité pour leur habitation présentant pour eux un avantage équivalent".

Si l'on doit se réjouir de l'institution de cette dotation par les lois de décentralisation, il convient de souligner qu'elle n'assure pas la compensation intégrale des charges représentées par le logement des instituteurs, pour la majorité des communes.

Votre rapporteur observe à cette occasion que le montant de la dotation qui doit être versée aux communes pour chaque instituteur logé ou indemnisé n'a pu être calculé pour l'exercice 1988 dans des délais satisfaisants. L'arrêt du Conseil d'Etat Commune de Sainte-Foy les Lyon du 4 novembre 1987, en reconnaissant le droit au logement ou à l'indemnité représentative de logement aux instituteurs non titulaires à temps non complet, a en effet créé une nouvelle catégorie de bénéficiaires par rapport au décret n° 83-367 du 5 mai 1983 relatif à l'indemnité de logement due aux instituteurs, et a par conséquent imposé à l'administration des recensements complémentaires.

Mais de surcroît le dénombrement des bénéficiaires ouvrant droit à la dotation unitaire, pour les communes, nécessite chaque année de longs délais, ce qui conduit à ne connaître le montant de cette dotation que longtemps après l'établissement des budgets. De plus, l'allongement chaque année de cette liste tend à réduire le montant de la dotation unitaire.

Le système est particulièrement lourd à gérer pour les municipalités, d'autant que de nombreux éléments exogènes contribuent à le rendre encore plus complexe. Votre rapporteur en retiendra deux illustrations.

Le cas des brigades d'instituteurs itinérants dont la prise en charge incombe à quelques communes du département. Ce problème ne paraît pas réglé avec équité et il démontre bien la nécessité d'une politique d'ensemble conduite par l'Etat, dans la mesure où l'organisation scolaire, en zone rurale, notamment, dépasse le strict cadre communal.

Une autre série de difficultés provient des situations acquises avant l'entrée en vigueur des lois de décentralisation et qui sont génératrices à l'heure actuelle, de conflits entre les thèses respectives de l'inspection académique soucieuse de faire respecter les avantages dont bénéficient actuellement les ayants-droits et les chambres régionales des comptes qui, dans un esprit d'uniformisation des normes, veulent limiter les versements des

communes aux seules indemnités arrêtées par le préfet et entendent faire table rase des accords locaux antérieurs.

L'interprétation des chambres régionales des comptes pose problème, dans un domaine où précisément les nombreuses hypothèses en présence résultent des situations particulières de chaque bénéficiaire potentiel au regard du droit au logement : instituteur auquel aucun logement n'a été proposé initialement et qui touche depuis lors une indemnité représentative bien qu'il se soit fait construire une maison ; instituteur touchant une indemnité modique de la commune alors que celle-ci a mis à sa disposition un logement ne répondant plus aux normes de confort définies par le décret de 1984, etc...

Votre rapporteur qui sait parler au nom des élus locaux sur ce point réitère le souhait exprimé par le Sénat en maintes occasions, de voir l'Etat assumer directement l'intégralité de la prise en charge financière des instituteurs qui sont des fonctionnaires d'Etat, et relevant de la seule responsabilité de ce dernier.

3. Les compensations d'exonérations et de dégrèvements fiscaux

Mises à part les subventions spécifiques qui, tous ministères confondus, représentent seulement 4,3 milliards de francs, et le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (désormais dissocié d'avec la dotation de compensation de la taxe professionnelle), les autres crédits de fonctionnement destinés aux collectivités locales sont constitués par diverses compensations d'allègements ou de dégrèvements d'impôts.

Ces compensations qui atteignent un montant total de 34,8 milliards de francs, en progression de + 3,67 %, se répartissent de la manière suivante :

- *la contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties* passe de 3,6 milliards de francs en 1988 à 2,58 milliards de francs (- 28,4 %). Cette diminution sensible du crédit résulte de l'arrivée au terme, à compter du 1er janvier 1988, de l'exonération de longue durée (de 25 ans à l'origine, cette durée a été ramenée à 15 ans par la loi de finances pour 1984) dont bénéficient les logements achevés avant le 1er janvier 1973.

- *la dotation de compensation de la taxe professionnelle* dont le montant atteint 20,324 milliards de francs, dans le projet de

loi de finances pour 1989, contre 18,807 milliards de francs en 1988 (+ 8,06 %), obéit à un double critère d'indexation.

La partie de la dotation destinée à compenser l'allègement de 16 % des bases d'imposition est indexée (comme le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle) sur l'évolution des recettes fiscales nettes de l'Etat, soit + 7,4 % en 1989.

La partie correspondant à la compensation du dispositif de lissage des évolutions de bases, prévu par l'article 6 de la loi de finances pour 1987 est fonction des pertes de produits résultant pour les collectivités du lissage (qui consiste à partir de 1988 à ne taxer les contribuables que sur la moitié des augmentations de base, l'année où elles sont constatées).

- *les diverses compensations de dégrèvements législatifs* inscrites au budget des charges communes représenteront 11,92 milliards de francs en 1989 (contre 11,2 milliards en 1988).

Ces différentes enveloppes assurent le respect du principe de compensation de la perte de ressources résultant pour les collectivités locales, des décisions fiscales prises au niveau de l'Etat, et qui ont une incidence négative sur les ressources fiscales dont disposent ces collectivités.

A cet égard et bien que le manque à gagner soit mineur, on relèvera que ce principe n'est pas respecté par l'article 22 du projet de loi de finances pour 1989, qui prévoit la réduction sans contrepartie des taux du droit d'enregistrement et des taxes locales additionnelles applicables aux ventes aux enchères.

B. LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENTS

1. La dotation globale d'équipement

La dotation globale d'équipement qui évolue en autorisations de programme au même rythme que la formation brute de capital fixe des administrations publiques atteint 4,813 milliards de francs en 1989, contre 4,628 milliards de francs en 1988 (+ 4 %).

En crédits de paiement, le montant de la D.G.E. s'élèvera à 4,689 milliards de francs en 1989 contre 4,456 milliards de francs en 1988, soit une progression de + 5,23 %.

Au sein de cette enveloppe globale, sont à distinguer la D.G.E. des communes et la D.G.E. des départements.

. La dotation globale d'équipement des communes devrait s'établir en 1989 à 2,893 milliards de francs en autorisations de programme et à 2,815 milliards de francs en crédits de paiement (+ 5,3 %).

La répartition entre la première part destinée au financement du taux de concours pour les communes et les groupements d'au moins 2.000 habitants et la seconde part qui alimente les subventions par opération pour les travaux d'équipement réalisés par les communes et les groupements de moins de 2.000 habitants (ainsi que pour les communes de 2 à 10.000 habitants ayant opté pour cette part), est faite depuis 1988 de manière fixe, en application de la loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, 40 % du total des crédits de la D.G.E. des communes étant réservés à la seconde part.

Ceci a permis en 1988 de faire progresser de 38,4 % l'enveloppe de la D.G.E. des 32.000 communes de moins de 2.000 habitants. En 1989, la deuxième part ne progressera plus que de 6,4 %, en crédits de paiement (959,3 millions de francs contre 901,4 millions de francs en 1988). Cette progression plus modérée est logique, puisque l'importance relative de la seconde part est stabilisée par rapport au montant de l'enveloppe communale.

Le pourcentage de 40 %devra d'ailleurs être réexaminé en 1989 à l'occasion de l'exercice du droit d'option pour le régime de la deuxième part, qui sera ouvert aux communes de 2.000 à 10.000 habitants après le renouvellement des conseils municipaux.

La première part, quant à elle, progresse plus faiblement que la seconde part, en crédits de paiement. Ceux-ci devront atteindre 1.855,9 millions de francs en 1989, contre 1.772,4 millions de francs (+ 4,7 %) en 1988.

Il convient de préciser que la première part supporte désormais seule l'imputation des déficits enregistrés sur les exercices antérieurs, au titre de la surconsommation des crédits afférents au taux de concours.

Cette amputation de l'enveloppe des crédits de paiement, qui est pratiquée tous les ans, a des effets pervers, car elle contribue à réduire encore, par le rattrapage des déficits antérieurs, le volume des crédits disponibles et à produire de nouveaux déficits.

. La dotation globale d'équipement des départements atteindra, en 1989, 1.919,8 millions de francs en autorisations de programme et à 1.874,1 millions de francs en crédits de paiement, ceux-ci étant en progression de 5,1 %.

La répartition de la D.G.E. départementale entre les deux parts, en crédits de paiement, sera la suivante :

- 1.095,7 millions de francs seront attribués à la première part (taux de concours pour les dépenses directes d'équipement des départements) ;

- 778,3 millions de francs seront attribués à la seconde part (subventions aux maîtres d'ouvrages, au titre de l'équipement rural et de l'aménagement foncier).

En 1989, continueront à s'appliquer, pour la deuxième année consécutive, les dispositions de la loi du 5 janvier 1988 tendant :

- d'une part, à réserver aux seuls départements réellement défavorisés le bénéfice des majorations de la première et de la seconde parts de D.G.E. départementale, pour insuffisance de potentiel fiscal (la notion de "potentiel fiscal superficielle," permet de prendre en compte les problèmes spécifiques des départements dépeuplés), les 25 départements éligibles l'an passé semblant devoir le demeurer en 1989 (au lieu de 80 dans l'ancien système) ;

- d'autre part, à renforcer le mécanisme d'écrêtement de la première part, par le plafonnement de la progression de la dotation de chaque département au double du taux d'évolution du montant de la D.G.E. en crédits de paiement (soit 10,2 % en 1989).

2. Le fonds de compensation pour la T.V.A.

Un crédit prévisionnel de 13,707 milliards de francs, en progression de 2,8 % seulement par rapport à 1988, est inscrit dans le projet de loi de finances pour 1989, pour alimenter le fonds.

La détermination de ce montant repose sur les dispositions du décret du 26 décembre 1985 qui a exclu du bénéfice du F.C.T.V.A. :

dès 1986 :

- les acquisitions de terrains effectuées hors taxe ;
- le montant des subventions spécifiques de l'Etat ;

à partir du 1er janvier 1988 :

- toutes les dépenses n'ayant pas supporté la T.V.A. (sauf pour les collectivités locales des départements d'outre-mer) ;

- les travaux effectués pour le compte de tiers non bénéficiaires du fonds ;

- en principe auraient dû être également exclus tous les travaux autres que les opérations d'aménagement énumérées par l'article 1er, 2° du décret, dès lors qu'ils étaient réalisés par des mandataires (S.E.M., entreprises travaillant en maîtrise d'ouvrage délégués, organismes d'H.L.M....) pour le compte des collectivités locales ; cependant, une circulaire interministérielle du 8 septembre 1988 a, en contradiction avec le décret, mais conformément au souhait exprimé par les intéressés, réintroduit dans l'assiette la totalité des opérations sous mandat.

Enfin, le décret a prévu que les cessions d'immobilisation à un tiers non bénéficiaire du fonds, ayant donné lieu à versement d'une attribution entraînent obligatoirement son reversement (article 5) et que les attributions sont calculées sur la base du taux intermédiaire de T.V.A. et non du taux moyen (article 4).

Saisi de nombreux recours contre ce décret, le Conseil d'Etat vient d'en prononcer l'annulation partielle, par un arrêt en date du 9 novembre 1988.

Il en résulte que devraient être réincorporés dans l'assiette servant au calcul du montant de la compensation :

- les subventions spécifiques de l'Etat, qui n'ont pas été calculées T.V.A. incluse ;

- tous les travaux effectués par les mandataires pour le compte de collectivités locales (et non plus seulement les seules opérations d'aménagement)..

En outre, le Conseil d'Etat a prononcé la nullité de l'article 5 relatif à la rétrocession obligatoire des attributions, en cas de vente des biens y ayant ouvert droit, au motif que cette rétrocession n'avait pas de base légale et de l'article 4, ce qui implique que les attributions devront être à nouveau calculées sur la base du taux moyen de T.V.A. (égal au rapport constaté chaque année entre

le montant total de la taxe sur la valeur ajoutée acquittée par l'ensemble des collectivités bénéficiaires du fonds et le montant total des dépenses réelles d'investissement effectuées par elles).

Notons que l'économie budgétaire annuelle consécutive à la définition plus restrictive donnée par le décret du 26 décembre 1985 des "dépenses réelles d'investissement" éligibles au fonds de compensation a été estimée à plus de 3 milliards de francs (cf. conclusions de Mme de Saint Pulgent, commissaire du Gouvernement, sur l'arrêt du 9 novembre 1988 précité).

Il y a lieu de se demander si le crédit estimatif inscrit dans le projet de loi de finances sera suffisant pour assurer, en 1989, la couverture financière de ce nouveau dispositif.

Avant que l'arrêt du 9 novembre 1988 ne soit rendu, la circulaire précitée en date du 8 septembre 1988, complétant une circulaire du 16 octobre 1987 (et la modifiant) avait déjà en quelque sorte anticipé sur cette décision en prévoyant de réinclure dans l'assiette du F.C.T.V.A. :

- les subventions versées sur le chapitre 67-51 - article 10 du budget du ministère de l'Intérieur, jusqu'ici retirées de la base des dépenses éligibles au F.C.T.V.A., ainsi on l'a dit que les opérations sous mandat.

L'annulation prononcée par le juge administratif est d'une autre portée. Les dispositions annulées étant réputées privées d'effet, elles auraient dû conduire à verser aux collectivités locales de substantiels compléments d'attribution au titre des exercices antérieurs (le taux de T.V.A. devant en outre être recalculé) à moins, évidemment d'une validation législative du décret.

Le Gouvernement vient d'arrêter une voie moyenne, dans le projet de loi de finances rectificative pour 1988, adopté en conseil des ministres le 23 novembre.

- Pour les années 1986 et 1987, les effets de l'arrêt seraient neutralisés par validation des versements effectués au titre de ces exercices ;

- Pour 1988, il est prévu d'inscrire un crédit supplémentaire de 700 millions de francs dans le collectif, afin de compléter les attributions, conformément aux termes de l'arrêt du Conseil d'Etat.

- Le projet de loi de finances rectificative pour 1988 devrait également comporter des dispositions à caractère permanent tirant toutes les conséquences de cet arrêt, à savoir :

. le remplacement du taux intermédiaire par le taux moyen pour le calcul des attributions du fonds ;

. la réincorporation dans l'assiette des dépenses réelles d'investissement les opérations sous mandat et les subventions spécifiques calculées hors T.V.A., qui en avaient été illégalement exclues par le décret du 26 décembre 1985 ;

. une base légale devrait en outre être donnée à la rétrocession des attributions versées au titre des immobilisations ayant fait l'objet d'une cession à un tiers ;

C. LES RESSOURCES DE COMPENSATION DES TRANSFERTS

1. La dotation générale de décentralisation : la montée des prélèvements

La dotation générale de décentralisation évoluant, à structure inchangée, au même rythme que la dotation globale de fonctionnement, son taux d'évolution 1989/1988 aurait donc du être de 9,19 %.

En fait, le montant des crédits globalisés dans la D.G.D. atteindra 13,753 milliards de francs en 1989, contre 12,781 milliards de francs, soit une progression de 7,6 % (8,24 % avant inclusion de la provision pour écrêtement des départements surfiscalisés).

Cette différence entre taux théorique et taux réel de progression est liée aux divers mouvements affectant la composition interne de l'enveloppe globale de la dotation.

L'année 1989 ne devrait pas voir intervenir de nouvelles globalisations importantes de crédits dans la D.G.D. Toutefois, sera prise en compte pour la détermination du montant des crédits, la compensation du transfert des compétences en matière de ports fluviaux et de voies navigables des régions Bretagne et Pays de Loire.

Outre ces ajustements positifs, l'évolution des crédits de la D.G.D. procède :

- des opérations réalisées sous mandat autres que celles d'aménagement énumérées par l'article premier du décret ;

- des travaux connexes au remembrement, des dépenses en matière de marché de remembrement et de marchés de remaniement parcellaire dans le cas de second remembrement.

- de l'actualisation, du montant des crédits 1988, soit par application du taux de progression de la dotation globale de fonctionnement (+ 9,19 %), 1,102 milliards de francs ;

- en sens contraire, la montée des prélèvements effectués, en application de la loi du 11 octobre 1985, au titre de la prise en charge par l'Etat des personnels de préfecture, des personnels des D.D.A.S.S., des non titulaires des D.D.E., ainsi que des crédits de fonctionnement et d'équipement des services correspondants. Compte tenu de la prise en charge par les départements et les régions de personnels d'Etat, qui conduit à minorer le montant de ces prélèvements bruts, on aboutit à un solde négatif net de 237,5 millions de francs.

Quoiqu'il en soit, la prise en charge par l'Etat des agents départementaux mis à la disposition des préfets correspondra en 1989 à la création de 2 302 emplois budgétaires, compensée par un nombre équivalent en principe de suppressions dans les budgets départementaux.

Sur la masse globale des crédits ainsi déterminée, les communes recevront 1,024 milliards de francs, les départements 8,782 milliards de francs, les régions 3,838 milliards de francs et la région Corse 0,108 milliard de francs.

Comme les années passées, une provision de 1 milliard de francs est en outre réservée, en prévision de l'écrêtement des départements surfiscalisés.

On relèvera à ce propos que la provision ainsi constituée, comme le montant des ressources fiscales transférées, figurant dans la présentation budgétaire des concours de l'Etat aux collectivités locales, pour un montant de 31,35 milliards de francs, font bon compte de la liberté de décision des autorités locales pour fixer le niveau de leurs ressources fiscales.

Cette anticipation qui tend à présumer la hausse de la pression fiscale locale ne s'accorde pas de surcroît avec le discours selon lequel les collectivités locales doivent contribuer à la limitation du niveau des prélèvements obligatoires.

(En millions de francs)

Chapitre 41-56	Projet de Loi de finances 1988	Projet de Loi de finances 1988
I. — Article 10 : Communes.		
— BMH	317,831	347,049
— Documents d'urbanisme	67,442	70,366
— Primes d'assurance (autorisations d'utilisa- tion du sol)	14,265	16,012
	(ces crédits tiennent compte des commu- nes nouvellement compétentes en 1987)	
— Concours particulier « bibliothèques muni- cipales »	225,054	254,887
— Transports scolaires (A.C.O.T.U.)	307,324	335,615
II. — Article 20 : Départements.		
— Fonctionnement de l'enseignement public ..	1 271,696	1 388,604
— Action sociale et santé	6 809,877	7 902,974
— Fonctionnement des ports maritimes de commerce et de pêche	9,932	10,845
— Concours particulier « ports maritimes de commerce et de pêche-investissement »	31,843	34,770
— Travaux d'aménagement destinés aux cultu- res marines	6,025	6,578
— Transports scolaires	3 181,464	3 473,897
— Dépenses de fonctionnement des établisse- ments privés sous contrat	451,322	492,812
— Culture (B.C.P.)	168,200	183,663
— Remboursement de la T.V.A. sur les équi- pements des préfetures	71,258	77,809
<i>Prélèvements.</i>		
— Prise en charge par l'État des crédits de fonctionnement et d'équipements des préfet- tures et des sous-préfetures	- 1 705,487	- 1 887,704
— Prise en charge par l'État de la rémunération des personnels non titulaires des D.D.E. (loi du 19 août 86)	- 1 700,920	- 1 815,945
— Prise en charge par l'État des compléments de rémunération versés aux agents de l'État par les départements et les régions	- 74,124	- 70,225
— Solde « personnels préfetures » (titre pre- mier de la loi du 11 octobre 1985)	- 360,926	- 648,047
— Prise en charge par l'État des crédits de fonctionnement et d'équipements des D.D.A.S.S.	•	- 372,452
— Solde « personnels D.D.A.S.S. » (Titre pre- mier de la loi du 11 oct. 85)	•	- 20,612
Total prélèvements	- 3 841,457	- 4 814,985
III. — Article 30 : Régions.		
— Fonctionnement de l'enseignement public ..	2 066,962	2 256,97
— Aides à la flotte de pêche côtière	13,864	•
— Aides aux entreprises de cultures marines ..	14,110	•
— Dépenses de fonctionnement des établisse- ments privés sous contrat	474,463	518,080
— Concours particulier pour le développement culturel des régions d'outre-mer	7,592	8,290
— Ports fluviaux et voies navigables	2,095	11,684

(En millions de francs.)

Chapitre 41-56	Projet de Loi de finances 1988	Projet de Loi de finances 1988
- Remboursement T.V.A. équipement préfecture (F.C.T.V.A.)	0,464	0,507
- Prise en charge par les régions des personnels départementaux mis à leur disposition	7,094 (transfert D.A.T.A.R.)	5,035 (transfert D.A.T.A.R.)
	6,475 (transfert intérieur)	7,070 (transfert intérieur)
- Frais de fonctionnement des préfectures ..	,	25,432
IV. - Article 40 : Région de Corse.		
- Éducation	55,821	60,993
- Culture	4,279	4,672
- Environnement	1,992	2,175
- Transports	36,306	39,645
- Supervignette	0,673	0,734
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 surfiscaux	1 000	1 000

2. Les dotations d'équipement scolaire : une revalorisation nécessaire

La dotation régionale d'équipement scolaire (D.R.E.S.) et la dotation départementale d'équipement des collèges (D.D.E.C.) évoluent d'une année sur l'autre, à l'instar de la dotation globale d'équipement, selon le rythme de progression de la formation brute de capital fixe des administrations publiques de l'Etat, en autorisations de programme. Elles progresseront donc de 4 % en 1989.

En crédits de paiement, la dotation régionale d'équipement scolaire atteindra en 1989 2.223 millions de francs (+ 4,7 %) et la dotation départementale d'équipement des collèges, seulement 1 100 millions de francs (+ 4,6 %).

a) La dotation départementale d'équipement des collèges

Les collèges n'ont pas bénéficié du même effort de la part de l'Etat que celui qui avait été fait l'an passé au profit des lycées. Votre rapporteur tient à souligner le mauvais état de nombreux bâtiments scolaires du premier cycle du second degré et la nécessité pour les départements de supporter une lourde charge au titre de la construction, de la reconstruction et de l'entretien du parc des collèges. Il regrette en particulier que la forte pression de la démographie scolaire que connaissent certains départements ne puisse dans l'état actuel du droit permettre l'attribution de concours appropriés, hors le cas des agglomérations nouvelles.

Relevons que d'après les prévisions, 35 collèges devraient être créés au cours de chacune des deux prochaines années (nombre qui est à rapprocher des 40 lycées programmés pour chacune de ces années).

Votre commission tient à rappeler, qu'après l'octroi aux régions d'une aide exceptionnelle pour les lycées, le principe avait été admis par le précédent Gouvernement qu'à partir de 1989, un concours de même nature serait accordé pour l'installation de ces nouveaux collèges. Il faut espérer que cet engagement trouvera un écho dans les prochains mois, les besoins en termes de bâtiments étant très comparables dans le premier et dans le second cycle.

b) La dotation régionale d'équipement scolaire

S'agissant des lycées, se pose un double problème d'évaluation des besoins et de financement des charges.

Sur le premier point, l'élaboration des schémas prévisionnels des formations doit conduire à constater les capacités d'accueil et de formation, par établissement, dans chaque région et à prévoir l'évolution des effectifs scolarisables à moyen terme, en intégrant notamment l'objectif de scolarisation dans les lycées de 90 % d'une classe d'âge.

Actuellement, la plupart des régions ont voté un "schéma prévisionnel", mais il semble que dix seulement d'entre elles aient accompli cette démarche d'ensemble.

On doit ,à cet égard, souligner que les régions ne sont guère éclairées dans leur réflexion, en ce qui concerne la connaissance de l'état du patrimoine transféré.

L'article 98 de la loi de finances pour 1987 a fait obligation au Gouvernement de déposer chaque année un rapport annexé au projet de loi de finances afin d'apprécier l'évolution des charges résultant du transfert des lycées aux régions.

Si la première partie de l'enquête concernant l'évolution démographique dans les lycées n'a pas posé de problème particulier, la seconde partie relative à l'état du patrimoine transféré, pourtant essentielle, n'a pu être menée à bien. L'hétérogénéité des premiers résultats a conduit la commission consultative d'évaluation des charges (C.C.E.C.) à demander un complément d'enquête.

Après constitution d'une mission des inspections générales des ministères concernés, pour ce faire, cette enquête complémentaire devrait être entreprise, selon des modalités précisées par une circulaire du 28 avril 1988 et sur lesquelles la C.C.E.C. devait se prononcer le 20 octobre dernier. C'est dire que l'ensemble du processus se déroule avec une savante lenteur.

Quoiqu'il en soit, on est en mesure d'estimer que pour l'ensemble de la France, les créations nettes d'établissements à intervenir au cours de chacune des deux prochaines années, seront de l'ordre de 40 lycées et de 10 lycées professionnels, sans oublier les investissements nécessaires à la remise en état du parc existant.

Le montant de la DRES (comme celui de la DDEC pour les collèges) ne couvrira qu'une faible partie de la charge prévisible.

Un crédit exceptionnel a été ouvert par le Gouvernement précédent à hauteur de 1,2 milliards de francs, pour permettre la mise en oeuvre de cet important programme. 500 millions de francs ont déjà été versés en 1988, Il est prévu d'inscrire les 700 millions restants dans le collectif budgétaire de 1988. Les présidents de conseils régionaux viennent d'entreprendre une démarche auprès du Premier ministre pour obtenir qu'un concours exceptionnel de même ampleur soit à nouveau dégagé au profit des lycées.

Une écoute attentive du gouvernement conditionnera la réussite de l'ambitieux programme de construction nécessaire à l'accueil de la quasi-totalité d'une classe d'âge dans le second cycle.

*

* *

CHAPITRE II

LA SITUATION DE L'ADMINISTRATION LOCALE

Les grandes tendances qui se dégagent de l'analyse des comptes locaux des deux dernières années vont dans le bon sens. Les autorités locales peuvent aujourd'hui espérer récolter les fruits d'une gestion rigoureuse, même si des incertitudes pèsent encore sur le devenir de la décentralisation.

I. LES FRUITS D'UNE GESTION RIGOUREUSE

A. LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES DES BUDGETS LOCAUX

Par la force des choses, les éléments dont on dispose pour apprécier la situation des finances locales en 1988 relèvent encore de la prévision et sont pour les unes très générales, pour les autres trop spécifiques.

La note de conjoncture établie par la Caisse des dépôts et consignations en juillet donne une vue d'ensemble sur les orientations des comptes de l'année, mais pour la totalité des administrations publiques locales (A.P.U.L.), c'est-à-dire outre les collectivités locales et leurs groupements, divers établissements publics d'aménagement, les agences de bassins, les organismes consulaires ... (sont toutefois exclus de ces comptes les hôpitaux, les S.E.M., les organismes d' H.L.M., l'Outre-mer).

Outre qu'elles ne permettent pas d'isoler les évolutions intéressant les collectivités locales au sens strict, ces prévisions connaissent des variations sensibles d'un semestre à l'autre et seront vraisemblablement l'objet d'ajustements dans la prochaine note de conjoncture qui doit être publiée au mois de décembre 1988.

Plus détaillée est l'étude présentée par la mission d'études et de statistiques de la direction générale des collectivités locales en

juillet dernier, à partir des budgets primitifs des départements pour 1988. On ne dispose malheureusement pas du même type de réflexion pour les budgets régionaux.

Une analyse comparable, mais non exhaustive vient d'être entreprise par le même service pour les budgets communaux de 1988, à partir d'un échantillon de 4 309 communes (dont 1 860 de moins de 700 habitants et 837 de plus de 10 000 habitants, y compris Paris).

Votre rapporteur ne saurait qu'encourager l'administration de l'Intérieur dans cet effort d'analyse qui peut aider à la décision les autorités locales pour l'élaboration de leurs budgets suivants.

Quoiqu'il en soit, d'après les informations recueillies auprès de la Caisse des dépôts, les premières observations que semble devoir retenir celle-ci dans sa note de conjoncture de décembre prochain fait ressortir une évolution favorable des budgets locaux qui confirme la tendance amorcée au cours des deux précédents exercices d'une meilleure maîtrise de la dépense.

Pourtant, si la stabilité du compte des administrations publiques locales en 1987, que souligne par ailleurs le rapport sur les comptes de la Nation, semble se prolonger en 1988, elle sera sans doute moins marquée que précédemment.

En effet, le montant global des budgets locaux passerait de 538 milliards de francs en 1987 à 558 milliards de francs en 1988, soit une progression en francs courants de + 3,7 % et de 1,5 % en volume. Hors réaménagement de la dette (19,5 milliards de francs), ce chiffre tombe à 539 milliards de francs, en progression de + 4 % par rapport à 1987.

La raison essentielle de cette évolution serait à chercher dans la croissance des recettes de fonctionnement, sensible pour les produits fiscaux (+ 6,1 %) et les dotations de l'Etat (+ 7,9 %). On notera que les subventions d'équipement de l'Etat, paraissent elles aussi devoir évoluer favorablement (+ 6,1 %).

Le gonflement des rentrées fiscales s'explique moins par l'augmentation des taux, pour les communes et les départements du moins, que par une augmentation spontanée des bases due en particulier à la reprise des investissements des entreprises et à leurs retombées en matière de taxe professionnelle. A noter cependant l'ascension de la fiscalité indirecte liée aux transferts de compétences.

Les bons résultats de l'économie auraient également une répercussion sur le niveau des dotations de l'Etat (D.G.F., D.G.D.) indexées sur la TV.A. (dont les recettes ont fortement progressé depuis 1986). Quant aux subventions d'investissement, l'important effort d'équipement des collectivités locales devraient entraîner mécaniquement leur progression.

En ce qui concerne les dépenses, la tendance à la modération se confirme (+ 3,5 % pour les dépenses de fonctionnement et + 4,1 % pour les dépenses d'investissement, en francs courants).

Les frais de personnel progresseraient à un rythme moyen (+ 4,3 %), en dépit du relèvement des cotisations sociales (trois points supplémentaires de cotisations à la C.N.R.A.C.L. en 1988).

Grâce au réaménagement de la dette, les frais financiers n'augmentent que de 2,6 % en francs courants, grâce à une économie de 1,5 milliards résultant de la baisse du taux d'intérêt moyen de la dette.

La progression des dépenses d'équipement estimée à 9 % traduit la reprise des investissements locaux qui se poursuit pour la troisième année consécutive.

Le poste des remboursements d'emprunts reste en forte progression (+ 11,9 %) du fait de l'aménagement de la dette.

Mais la maîtrise des dépenses de fonctionnement a permis aux administrations locales d'accroître leur épargne brute (+ 14,6 %) et de réduire très sensiblement le volume de leurs emprunts.

Bien évidemment les lignes directrices de ces prévisions recouvrent des réalités assez différenciées selon les niveaux de collectivités locales et d'une collectivité à l'autre.

La poursuite depuis plusieurs années d'une gestion très rigoureuse porte aujourd'hui ses fruits et laisse augurer d'un retour à l'équilibre des budgets locaux, si les principes sur lesquels reposent les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales ne sont pas remis en cause par ailleurs.

B. STRUCTURE DES BUDGETS LOCAUX PAR NIVEAU DE COLLECTIVITÉS

Les données statistiques fournies par le ministère de l'Intérieur sur la structure globale des budgets locaux ne vont pas au-delà de l'année 1987, à l'exception de l'enquête exhaustive conduite sur les budgets primitifs départementaux pour 1988 et de l'étude récente portant sur les budgets communaux.

Encore convient-il de préciser que les éléments relatifs à 1986 sont de simples estimations et ceux relatifs à 1987 reposent sur des prévisions.

1. Structure des budgets communaux

a) *Les recettes communales*

En 1987, les recettes des communes (hors groupements et hors Ville de Paris) ont atteint 295,3 milliards de francs, dont 198,8 milliards pour la section de fonctionnement et 96,5 milliards pour la section d'investissement. Par rapport à 1986, la tendance d'évolution de ces deux sections s'est inversée, sous le double effet de la rigueur de la gestion et du réaménagement de la dette.

Alors qu'en 1986, la progression des recettes de fonctionnement (+7,5 %) était supérieure à celle des recettes d'investissement (+ 6,7 %), et s'accompagnait d'une forte poussée de la fiscalité locale (+ 9 %), en 1987, les *recettes de fonctionnement* qui s'élèvent à 198,8 milliards de francs, marquent le pas (+ 5,4 %) par rapport aux recettes d'investissement qui progressent de + 12,8 % et atteignent 96,5 milliards de francs.

Le rythme de progression de la fiscalité communale marque une tendance au tassement (+ 6,9 %), les rentrées fiscales atteignent néanmoins 111,3 milliards de francs dont 103,8 milliards (93,4 %) proviennent de la fiscalité directe.

La contraction des dépenses de fonctionnement permet une forte remontée de l'épargne brute qui atteint 28,5 milliards de francs (+ 21,3 %).

b) Les dépenses communales

Avec un montant de 264,1 milliards de francs, les dépenses réelles des communes (non compris les groupements et la Ville de Paris) connaissent, en 1987, une progression relativement forte par rapport à 1986 (+ 6,7 %) proche de celle de 1986/1985 (+ 7 %).

Si la part relative des dépenses de fonctionnement avec 170,3 milliards de francs en 1987, tend à diminuer par rapport à l'ensemble des dépenses communales (64,5 % en 1987 contre 66,8 % en 1985), les frais de personnel qui connaissent un rythme d'évolution modéré (72,9 milliards en 1987 contre 69,6 milliards en 1986) ont tendance à y occuper une place légèrement croissante (42,8 % en 1987 contre 42,5 % en 1985).

La charge des frais financiers reste importante (13,4 % des dépenses de fonctionnement en 1987, contre 12,8 % en 1985), malgré l'aménagement de la dette qui ne produit, sans doute, pas encore son plein effet.

La section d'investissement des budgets communaux porte la marque du réaménagement de la dette. A partir de 1986, la charge du remboursement des emprunts progresse en effet de + 29,7 % par rapport à 1985, et en 1987 encore de + 22,9 %. Le montant de l'annuité de la dette se gonfle parallèlement passant de 32,9 milliards en 1985, à 38,5 milliards en 1986 et à 43,8 milliards en 1987.

Les dépenses d'équipement brut n'en poursuivent pas moins leur croissance à un rythme soutenu, et s'établissent à 64,9 milliards en 1987 contre 56,7 milliards en 1985.

2. Structure des budgets départementaux

En 1987, les recettes de fonctionnement avec 117,1 milliards de francs représentent 73,3 % du total des recettes des

départements, ce qui reste très élevé si l'on compare cette situation à celle des communes (67 %) et des régions (59 %) pour la même année. Mais à l'inverse de ce qui se passe pour les régions, cette part relative tend à diminuer : elle était de 75,3 % en 1985 et de 74,7 % en 1986.

Les départements ont fait un effort de limitation dans la progression de leur fiscalité : + 12 % en 1986, + 7,2 % en 1987. Toutefois, la fiscalité indirecte liée aux transferts de compétence augmente plus vite + 12,9 % en 1986, + 9,2 % en 1987 que les impôts directs départementaux.

Les recettes d'investissement ont été en forte hausse en 1986 (+ 11 %) et, en 1987, (+ 12,3 %), pour atteindre au cours de cet exercice 42,8 milliards de francs. Mais, là encore, influe le réaménagement de la dette.

L'épargne brute représente, en 1987, avec 21 milliards de francs, pratiquement la moitié des ressources d'investissement des départements, soit une progression supérieure à 12 % depuis deux années consécutives. Le volume des subventions et participations, bien qu'il reste modeste (8 milliards en 1987) s'accroît sensiblement (+ 19,4 %) alors que les emprunts (11,6 milliards) reprennent un certain essor (+ 8,4 %).

En 1987, les dépenses réelles totales des départements atteindraient 138,4 milliards de francs contre 131,5 milliards l'année précédente (+ 5,3 % en francs courants), soit 2 490 F par habitant.

Cette croissance contenue fait suite à une assez forte progression de 1986 sur 1985 : + 9,8 %.

Dans ce total, la part des dépenses de fonctionnement décroît sensiblement : 73,9 % en 1985, 71,7 % en 1986 et 69,4 % en 1987.

La structure des dépenses de fonctionnement des départements est assez particulière, du fait de leurs responsabilités en matière d'aide sociale. On observe que les frais de personnel (malgré la hausse des cotisations sociales), représente une part décroissante des dépenses de fonctionnement : 13,6 % en 1985, 13,5 % en 1986 et 12,5 % en 1987. Avec un budget de 12 milliards de francs, ils retrouvent le niveau atteint en 1985, en baisse par rapport à 1986 de - 5,5 %.

Les dépenses d'investissement qui atteignent 42,3 milliards en 1987 sont en forte augmentation (+ 17,7 % en 1986 et + 13,7 % en 1987).

Les dépenses d'équipement brut jouent un rôle dans cette évolution puisqu'elles augmentent de + 14,4 % en 1987 (contre + 6,7 % en 1986).

PRINCIPAUX MONTANTS EXTRAITS DES BUDGETS PRIMITIFS 1988
DES DÉPARTEMENTS MÉTROPOLITAINS (HORS PARIS)

	Valeurs en milliards de francs	Valeurs en francs par habitants	Indices d'évolution			
			1985- 1984	1986- 1985	1987- 1986	1988- 1987
Dépenses totales	135,86	2 605	106,4	108,8	105	107,8
Dépenses de fonctionnement	93,15	1 786	105,6	106,9	101,9	103
Dépenses de personnel (art. 61, balance générale)	11,48	220	109,9	106,7	93,9	101,7
Intérêts versés	7,36	141	121,8	110	102,1	98,6
Transferts versés (art. 64 et 65, balance générale)	61,80	1 185	106,6	106,8	103,8	103,3
Dépenses nettes d'aide sociale (dépenses du chap. 958)	43,17	828	101,7	103,8	104,2	103,2
Dépenses d'investissement	42,71	819	110,1	114,5	113,8	119,9
Dépenses d'équipement brut (art. 21 et 23, balance générale)	20,79	399	106,1	118,4	114,4	115,9
Remboursements de dettes (art. 16 et 18, balance générale)	8,41	161	117,7	114,7	113,1	128,1
Recettes totales	135,86	2 605	106,4	108,8	105	107,8
Recettes de fonctionnement	112,63	2 159	108,8	108	103,8	106,5
Produit des contributions directes (art. 77, balance générale)	47,76	916	112,1	110,6	106,6	106,6
Produit des impôts indirects (art. 75, balance générale)	22,19	425	»	117,6	108,8	113,6
Dotations versées par l'Etat (art. 74, balance générale)	18,29	351	»	97,2	99,6	103,7
Recettes d'investissement	23,24	446	96,6	113,7	111,4	114,4
Produit des emprunts	13,02	250	103,1	104,4	108,2	112,3

Source : ministère de l'Intérieur, juillet 1988.

Pour l'année 1988, l'étude faite en juillet dernier par la mission d'études et de statistiques, à partir des budgets primitifs départementaux, confirme globalement ces orientations. Les dépenses départementales s'élèveraient à 148,7 milliards de francs (départements d'outre-mer compris), ce qui par rapport aux budgets

primitifs de 1987 traduit une croissance de + 7,7 % (+ 5,2 % en francs constants).

Ce taux plus élevé que les années précédentes procède essentiellement de la forte montée des dépenses d'investissement des départements, au profit des collèges en particulier.

Les dépenses de fonctionnement connaissent en revanche une évolution limitée, par suite de la faible progression des dépenses d'aide sociale et de personnel, ainsi que de la diminution de la charge des intérêts versés.

Ces caractéristiques alliées à une progression marquée de la fiscalité indirecte sont à l'origine d'une nouvelle amélioration du taux d'épargne brut, ce qui a permis de soutenir l'effort d'équipement, sans endettement excessif. Le volume des subventions s'est lui-même trouvé gonflé par la croissance des investissements.

Le montant du remboursement de la dette et celui des emprunts contractés croissent néanmoins du fait de la poursuite des opérations de réaménagement.

3. Structure des budgets régionaux

Bien que les budgets régionaux continuent à occuper une place relativement mineure dans les budgets locaux, leur ascension apparaît encore très forte en 1987.

Avec un montant de 27,5 milliards de francs, les dépenses régionales augmentent de 16,5 % par rapport à 1986, alors qu'elles avaient déjà progressé de + 29,6 % entre 1985 et 1986.

Au niveau des ressources, la montée de la fiscalité correspond à la suppression du plafonnement à compter de 1987. Bien que les montants varient d'une source à l'autre, les ressources fiscales régionales auraient atteint 14,618 milliards en 1987 (d'après les budgets primitifs), voire 15,2 milliards (précisions du ministère de l'Intérieur), ce qui, en tout état de cause, correspond à une augmentation supérieure à 20 %. En 1988, la progression serait encore de + 15,9 %.

Le tableau suivant fournit le montant total des ressources fiscales des régions, ainsi que la valeur calculée en francs par habitant, de 1986 à 1988.

	1986	1987	1988
Ressources fiscales en millions de francs	11 932	14 618	16 954
Ressources fiscales en francs par habitant	215	263	300

(source : budgets primitifs)

Ces recettes fiscales ont longtemps constitué la source essentielle de financement des équipements régionaux. Mais parallèlement à la montée de la fiscalité régionale, on constate aujourd'hui que l'épargne brute, si elle continue à évoluer favorablement en valeur absolue (7,9 milliards en 1985, 9,5 milliards en 1987), représente une part décroissante des recettes d'investissement (64,8 % en 1987 contre 70 % en 1985).

En effet, la part des dépenses de fonctionnement connaît au contraire une évolution fortement ascendante : 38,5 % de l'ensemble des dépenses en 1985, 45,6 % en 1987, sans d'ailleurs que les frais de personnels aient une grande responsabilité, dans ce phénomène. En effet, si leur progression reste forte (+ 25 % en 1986 et + 20 % en 1987), leur importance relative n'a cessé de décliner depuis 1985 : avec un montant de 600 millions de francs, ils ne représentent que 4,6 % des dépenses de fonctionnement, à rapprocher des intérêts de la dette (1,6 milliards de francs) qui en représente 13,1 %.

Votre rapporteur ne peut que rappeler les préoccupations qu'il exprimait déjà l'an passé devant la forte montée des frais de fonctionnement des régions. Il y ajoute cette année une inquiétude supplémentaire quant à la progression spectaculaire de la fiscalité régionale depuis qu'aucun plafond ne s'applique plus.

C. . LA FISCALITÉ LOCALE

1. La fiscalité directe locale

L'évolution de la fiscalité directe locale de 1987 à 1988 peut être suivie avec précision, grâce à l'étude réalisée par la Direction générale des collectivités locales en juillet 1988, à partir d'un échantillon de 4 500 communes métropolitaines incluant la totalité des communes de 5 000 habitants et plus, et de l'ensemble des groupements à fiscalité propre, des départements et des régions.

La fiscalité des syndicats de communes est estimée à partir des évolutions comparées sur plusieurs années avec les communes et les groupements à fiscalité propre.

Il en ressort les principales orientations ci-après :

a) L'évolution contrastée des bases

La progression des bases d'imposition en 1988 est plus faible qu'en 1987 pour la taxe d'habitation et pour la taxe professionnelle (hors diminution légale de 16 % en 1987).

Elle est proche de celle de 1987 pour le foncier non bâti.

En revanche, la progression des bases du foncier bâti est supérieure à celle de 1987, en raison de l'arrivée à échéance pour de nombreux locaux de l'exonération temporaire, qui de 25 ans a été ramenée à 15 ans en 1984.

La progression des bases communales est la suivante :

- taxe d'habitation : + 4,94 % (+ 5,33 % en 1987) ;
- taxe sur le foncier bâti : + 8,69 % (+ 6,76 % en 1987) ;
- taxe sur le foncier non bâti : + 0,06 % (- 0,93 % en 1987) ;
- taxe professionnelle : + 5,82 % (+ 7,17 % en 1987, hors diminution légale de 16 %).

b) La stabilisation des taux

Les taux moyens des communes sont, en 1988, strictement identiques à ceux de 1987 :

- 10,95 % pour la taxe d'habitation
- 13,26 % pour le foncier bâti
- 36,50 % pour le foncier non bâti
- 11,85 % pour la taxe professionnelle.

Il apparaît toutefois que les communes de moins de 5 000 habitants ont légèrement augmenté leurs taux, alors que les communes de 5 000 habitants et plus les ont en moyenne diminués.

Il résulte de cette stabilisation que l'augmentation des produits est assez proche de celle des bases :

- taxe d'habitation : + 4,31 %
- taxe sur le foncier bâti : + 8,42 %
- taxe sur le foncier non bâti : + 0,19 %
- taxe professionnelle : + 4,89 %.

Le produit communal des quatre taxes a augmenté de 5,40 % (6,68 % en 1987, hors diminution légale des bases de taxe professionnelle).

Les groupements de communes ont, en moyenne, baissé leurs taux d'imposition, exceptés les districts pour la taxe d'habitation et le foncier bâti.

Les taux d'imposition moyens des départements ont légèrement diminué en 1988, par rapport à 1987.

- taxe d'habitation : 5,06 % (5,08 % en 1987)
- taxe sur le foncier bâti : 6,54 % (6,55 %)
- taxe sur le foncier non bâti : 20,35 % (20,59 %)
- taxe professionnelle : 5,62 % (5,64 %).

L'augmentation du produit est nettement inférieure à celle de 1987 : + 6,06 % pour le produit départemental des quatre taxes au lieu de 7,25 % en 1987 (hors diminution légale des bases de taxe professionnelle), soit par taxe :

- taxe d'habitation : + 5,12 %
- taxe sur le foncier bâti : + 8,84 %
- taxe sur le foncier non bâti : - 0,82 %
- taxe professionnelle : + 6,01 %.

Les taux d'imposition des régions ont encore fortement augmenté en 1988, comme cela a déjà été relevé plus haut.

- taxe d'habitation : + 7,2 %
- taxe sur le foncier bâti : + 5,1 %
- taxe sur le foncier non bâti : + 4,8 %
- taxe professionnelle : + 4,8 %.

Le produit régional moyen des quatre taxes progresse de 11,7 % (+ 32,8 % en 1987), soit par taxe :

- taxe d'habitation : + 12,76 %
- taxe sur le foncier bâti : + 14,16 %
- taxe sur le foncier non bâti : + 4,42 %
- taxe professionnelle : + 10,93 %.

Le produit fiscal des quatre taxes toutes collectivités confondues est en augmentation de 5,8 % (contre 8,15 % en 1987, hors diminution légale des bases de taxe professionnelle).

Pour l'ensemble des collectivités locales, on observe donc une moindre progression de la fiscalité directe locale.

Mais les augmentations de produit des quatre taxes sont légèrement inférieures à celles des bases, ce qui traduit l'effort de modération fiscale consenti par les communes et leurs groupements, ainsi que par les départements.

**LA FISCALITÉ DIRECTE LOCALE EN MÉTROPOLE
PRODUITS VOTÉS EN 1987 ET EN 1988**

Collectivités	Taxes	Produit voté en millions de francs		Evolution en pourcentage du produit voté de 1987 à 1988	Produit voté par habitant (en francs/hab.)	
		1987	1988		1987	1988
Communes (a)	Taxe d'habitation	24 968	26 045	+ 4,31	443	460
	Foncier bâti	22 885	24 803	+ 8,42	406	438
	Foncier non bâti	4 286	4 294	+ 0,19	76	76
	Taxe professionnelle	38 822	40 721	+ 4,89	689	719
	Ensemble des quatre taxes	90 961	95 864	+ 5,40	1 615	1 694
Syndicats de communes (b)	Taxe d'habitation	336	346	+ 2,98	32	32
	Foncier bâti	325	347	+ 6,77	30	33
	Foncier non bâti	110	108	- 1,82	10	10
	Taxe professionnelle	447	450	+ 0,67	42	42
	Ensemble des quatre taxes	1 219	1 251	+ 2,63	114	117
Communautés urbaines (c)	Taxe d'habitation	1 050	1 099	+ 4,66	259	270
	Foncier bâti	836	903	+ 7,95	206	222
	Foncier non bâti	21	21	- 0,20	5	5
	Taxe professionnelle	2 067	2 163	+ 4,65	510	531
	Ensemble des quatre taxes	3 974	4 185	+ 5,32	980	1 028
Districts et autres groupements à fiscalité propre (d)	Taxe d'habitation	313	338	+ 7,86	85	87
	Foncier bâti	294	341	+ 15,99	80	88
	Foncier non bâti	23	23	- 0,41	6	6
	Taxe professionnelle	1 742	1 720	- 1,26	473	442
	Ensemble des quatre taxes	2 372	2 422	+ 2,09	644	622
Communes et groupements (avec et sans fiscalité propre) (e) = (a) + (b) + (c) + (d)	Taxe d'habitation	26 667	27 828	+ 4,35	474	492
	Foncier bâti	24 341	26 394	+ 8,43	432	466
	Foncier non bâti	4 439	4 446	+ 0,16	79	79
	Taxe professionnelle	43 079	45 055	+ 4,59	765	796
	Ensemble des quatre taxes	98 526	103 722	+ 5,27	1 750	1 832
Departements (f)	Taxe d'habitation	10 732	11 282	+ 5,12	202	212
	Foncier bâti	9 924	10 801	+ 8,84	187	203
	Foncier non bâti	2 406	2 387	- 0,82	45	45
	Taxe professionnelle	17 678	18 740	+ 6,01	333	353
	Ensemble des quatre taxes	40 740	43 209	+ 6,06	766	813
Regions (g)	Taxe d'habitation	1 695	1 912	+ 12,76	31	35
	Foncier bâti	1 527	1 743	+ 14,16	28	32
	Foncier non bâti	426	445	+ 4,42	8	8
	Taxe professionnelle	3 235	3 589	+ 10,93	59	65
	Ensemble des quatre taxes	6 883	7 688	+ 11,70	125	139
Ensemble des collectivités de métropole (h) = (e) + (f) + (g)	Taxe d'habitation	39 095	41 021	+ 4,93	707	742
	Foncier bâti	35 791	38 938	+ 8,79	647	704
	Foncier non bâti	7 271	7 277	+ 0,08	132	132
	Taxe professionnelle	63 991	67 383	+ 5,30	1 158	1 219
	Ensemble des quatre taxes	146 148	154 619	+ 5,80	2 644	2 797

D'après un sondage effectué par le ministère de l'Intérieur

2. La fiscalité indirecte

Ainsi que l'on peut le constater dans le tableau ci-après, la fiscalité indirecte procure aux régions des ressources pratiquement équivalentes à celles de la fiscalité directe, la fiscalité transférée s'équilibrant elle-même avec les autres produits de la fiscalité indirecte.

Pour les départements, les impôts transférés constituent l'essentiel de leur fiscalité indirecte, mais celle-ci ne représente qu'environ 40 % des ressources fiscales départementales.

Enfin, pour les communes et leurs groupements, qui ne bénéficient d'aucune fiscalité de transfert, la fiscalité indirecte ne constitue qu'un appoint (de l'ordre de 10 %) rapportée aux ressources de la fiscalité directe.

L'évolution de 1987 à 1988 de la fiscalité transférée paraît assez modérée pour les régions (+ 4,8 %), un peu moins pour les départements (+ 5,2 %), mais il ne s'agit encore que de prévisions.

LA FISCALITÉ INDIRECTE DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 1987 ET EN 1988

(En millions de francs)

	1987				1988 (prévisions)			
	Régions	Dépts	Com. et Gpts	Total	Régions	Dépts	Com. et Gpts	Total
1. Impôts transférés :								
- Cartes grises (transférées à/c 1983)	3 721	»	»	3 721	3 900	»	»	3 900
- Vignette (transférée à/c 1984 aux départements et région Corse)	31	10 281	»	10 312	32	10 568	»	10 600
- Taxe départementale d'enregistrement et taxe de publicité foncière (transférée à/c 1984)	»	14 690	»	14 690	»	15 700	»	15 700
Total 1	3 752	24 971	»	28 723	3 932	26 268	»	30 200
2. Impôts, hors fiscalité transférée :								
- Droits indirects (1)	»	168	932	1 100	»	»	»	»
- T.L.E.	»	»	1 186	1 186	»	»	»	»
- P.L.D.	»	»	444	444	»	Non déterminées		»
- Permis de conduire	237	»	»	237	»	»	»	»
- Taxes additionnelles aux droits d'enregistrement	3 045	647	3 194	6 886	»	»	»	»
- Autres taxes locales (2)	»	1 856	4 163	6 019	»	»	»	»
Total (2)	3 282	2 671	9 919	15 872	»	»	»	»
Ensemble total 1 + total 2	7 034	27 642	9 919	44 595	»	»	»	»

(1) Droits indirects :

Cette rubrique comprend les droits de licence de débits de boissons, la taxe sur les spectacles, la taxe de protection sanitaire et d'organisation des marchés de viande, la surtaxe sur les eaux minérales, la taxe départementale d'épices vertes, la taxe sur les jeux de boules et quilles, diverses autres taxes de faible rendement.

(2) Autres taxes locales :

Il s'agit de la taxe communale et départementale sur l'électricité, de la taxe sur les affiches, réclames et enseignes, de la taxe communale sur les emplacements publicitaires (applicable depuis le 1^{er} janvier 1982), de la taxe communale sur les véhicules publicitaires (applicable depuis le 1^{er} décembre 1983), de la taxe de séjour et de la taxe sur les remontées mécaniques (communale et départementale).

3. Observations générales

Il est devenu habituel de mettre en relief la stabilité des impôts d'Etat pour l'opposer à la progression des impôts locaux (cf. notamment article de François Grosrichard "Le Contribuable à deux Faces", in Le Monde du 10 août 1988). Mais cette vision globale mérite sans doute quelques nuances.

En premier lieu, il convient d'observer que la part prise par chaque catégorie de collectivités locales dans la progression de la fiscalité locale n'est pas identique. L'analyse détaillée tentée plus haut de l'évolution de la fiscalité directe fait clairement apparaître la volonté des élus communaux et départementaux au cours des deux dernières années de freiner le niveau de la pression fiscale locale, les recettes fiscales progressant même moins vite que ne l'ont fait spontanément les bases. On voudra bien considérer que la fiscalité régionale, la seule à connaître une croissance spectaculaire, conserve une incidence modeste, dans l'absolu, sur le niveau de la fiscalité locale.

La croissance des rentrées fiscales en 1987 et en 1988 a d'abord procédé de la bonne santé de l'économie. Cela a été vrai aussi bien pour l'Etat que pour les collectivités locales, et le gonflement des recettes de T.V.A. ou de l'impôt sur les sociétés lié au redressement économique induit aussi une augmentation des recettes fiscales.

En second lieu, il est vrai qu'au cours des dernières années, la pression fiscale de l'Etat, en pourcentage du produit intérieur brut, est légèrement retombée en 1987 par rapport à 1982 (17,2 % au lieu de 18,1 %), tandis que pour les collectivités locales l'évolution allait en sens contraire (5,9 % au lieu de 4,8 %).

Mais, on n'aurait garde d'oublier que la fiscalité transférée de l'Etat aux départements et aux régions pour la compensation financière des transferts de compétences a joué un rôle notable sur le niveau de la pression fiscale locale. De ce point de vue, il ne s'est agi que d'un déplacement d'une partie de la pression fiscale globale de l'Etat vers les collectivités locales.

On a objecté que même en défalquant ces transferts, les impôts locaux ont été en croissance sensible : 3 % du P.I.B. en 1982, 3,8 % en 1986.

Ces taux toutefois recouvre l'ensemble des prélèvements fiscaux obligatoires du secteur public local, y compris notamment la

fiscalité des organismes consulaires, sur laquelle les collectivités locales n'ont pas de prise.

En tout état de cause, la sous-estimation des recettes de T.V.A. pour 1988 et le taux prévisible d'évolution des recettes fiscales de l'Etat pour 1989, qui est fixé à + 7,4 %, d'une part, la contraction des prélèvements fiscaux locaux, d'autre part, conduit à se demander si les parts respectives de la pression fiscale de l'Etat et des collectivités locales dans le P.I.B. n'annoncent pas des évolutions moins contrastées, à partir de 1988.

PROGRESSION ANNUELLE COMPAREE DES RECETTES FISCALES
DE L'ETAT ET DES COLLECTIVITES LOCALES

	Années	ETAT		COLLECTIVITES LOCALES	
		Montant (Millions de francs)	% d'évolution	Montant (millions de francs)	% d'évolution
Recettes fiscales directes et indirectes (1)	1984	745.681		156.538	
	1985	794.856	+ 6,59 %	178.398	+ 13,97 %
	1986	846.015	+ 6,44 %	195.006	+ 9,31 %
	1987	889.519	+ 5,14 %	201.966	+ 3,57 % (2)
Recettes fiscales directes	1984	369.474		128.035	
	1985	398.798	+ 7,94 %	143.459	+ 12,05 %
	1986	426.908	+ 7,05 %	156.499	+ 9,09 %
	1987	449.240	+ 5,23 %	157.371	+ 0,56 % (2)

(1) - Les recettes fiscales directes et indirectes de l'Etat s'entendent après deduction des dégrèvements et remboursements et diminuées du montant des prélèvements CEE et collectivités locales.

(2) - Compte tenu de l'allègement de 16 % des bases de la taxe professionnelle applicable à compter de 1987.

D. LES EMPRUNTS DES COLLECTIVITÉS LOCALES

L'évolution des emprunts consentis aux administrations publiques locales respectivement par le groupe de la Caisse des dépôts et consignations et par les autres organismes prêteurs, au cours des dix dernières années est retracée dans le tableau ci-après :

CONCOURS APPORTÉS PAR LES PRINCIPAUX ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT AU SECTEUR LOCAL

(en NF)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Caisse des dépôts et consignations	9 073	10 556	14 126	17 829	16 855	17 803	14 635	9 295)	10 000
Caisse d'épargne	12 493	13 378	13 693	16 441	15 691	15 176	13 390	10 328)	10 000
C.E. (ressources banaliées)	-	-	-	-	-	-	-	5 050	13 405	10 000
C.A.C.C.L./ CLF	5 973	7 730	8 320	9 878	12 988	16 138	21 465	27 972	26 606	35 000
dont :- prêts sur dépôts des collectivités locales	1 491	2 342	2 260	2 564	2 499	2 723	2 877	2 907		
- prêts sur fonds propres	-	-	-	-	-	783	941	1 820		
- prêts sur fonds d'emprunt FLOREAL	3 981	4 833	5 392	6 488	10 116	12 832	17 647	23 245	658	
Total du groupe CDC	27 539	31 686	38 139	46 168	45 535	49 117	49 490	52 643	51 172	55 000
Crédit Agricole	2 683	3 187	3 604	4 328	3 826	4 282	3 817	1 038	4 851	5 000
Crédit Mutuel	1 398	2 158	1 984	2 373	2 917	3 277	3 044	2 142	2 857	2 500
Crédit Foncier									900	2 000
autres prêteurs	1 900	1 500	1 500	1 000	1 000	2 000	2 000	3 000	5 000	5 000
Emprunts obligataires	1 400	576	685	1 478	5 475	4 926	5 344	5 032	2 925	1 500
dont Provinces de France										
du Crédit Agricole	-	-	-	-	940	1 200	1 472	3 924	-	-
TOTAL GÉNÉRAL	35 120	39 107	43 812	53 325	58 755	63 602	63 795	63 853	67 705	71 000

1988 - Estimations

Il en ressort que le groupe de la Caisse des dépôts (CDC - CE - SOREFI - CAECL) reste le plus important prêteur des collectivités locales, avec environ 80 % des prêts. Mais au sein du groupe, le Crédit local de France (CLF) affirme désormais son rôle prédominant.

En 1988, cet établissement fournira environ 50 % des prêts sollicités par les collectivités locales, soit quelque 35 milliards de francs.

Par ailleurs, la forte collecte enregistrée en 1987 sur le livret A des caisses d'épargne maintiendra le contingent des prêts MINJOZ aux environs de 8 milliards de francs.

Depuis 1986, les caisses d'épargne, par l'intermédiaire des SOREFI, ont recours à des fonds non défiscalisés et non centralisés à la Caisse des dépôts et consignations. Le volume des prêts adossés à ces ressources devrait se maintenir en 1988 (environ 10 milliards de francs).

Les autres organismes prêteurs auxquels font traditionnellement appel les collectivités locales conservent leur place respective. Le Crédit Agricole développe ses prêts au détriment du placement obligataire "Province de France".

L'appel direct au marché obligataire est en forte diminution.

Enfin, le secteur bancaire traditionnel auquel les administrations locales ont recommencé à faire appel en 1986 et surtout en 1987 (5 milliards de francs) s'efforce d'accroître ses positions. Il pourrait leur consentir entre 5 et 10 milliards de francs de prêts en 1988.

En définitive, les perspectives de couverture du besoin d'emprunt du secteur public local font apparaître pour 1988 un excès significatif de l'offre de prêts par rapport à la demande des collectivités locales.

En ce qui concerne les taux, les collectivités locales ont bénéficié de la baisse générale du loyer de l'argent. Une importante politique de réaménagement des prêts qui auraient été consentis à taux élevés a été engagée depuis 1986. Cependant, une part non négligeable de ces prêts n'ont pu être réaménagés, ce qui place certaines collectivités dans une situation particulièrement délicate aujourd'hui.

Des solutions adaptées devront être définies pour celles d'entre elles dont l'encours reste important et qui n'ont pas la capacité financière de procéder à des contrats d'échanges.

II. LES FACTEURS D'INCERTITUDE

Le 4 octobre dernier, le Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de l'Intérieur, chargé des collectivités territoriales, a déclaré : "la décentralisation était en panne, nous allons la remettre en chantier". Cette affirmation justifie que l'on se demande si les axes de la politique gouvernementale, tels qu'ils se dessinent pour les mois à venir répondent bien aux véritables préoccupations des responsables locaux et permettent de lever les hypothèques qui grèvent le devenir de l'administration locale.

A. LES AXES DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE

Dès le mois de juillet dernier, M. Baylet annonçait (notamment devant le comité des finances locales, le 12 juillet 1988) qu'il convenait encore d'adapter les lois de décentralisation et retenait comme orientations principales de son action :

- diverses mesures d'ajustement du statut de la fonction publique territoriale ;
- le recadrage de l'interventionnisme économique des collectivités locales ;
- le renforcement de la coopération intercommunale.

1. L'adaptation du statut de la fonction publique territoriale

S'agissant de la fonction publique territoriale, la loi du 13 juillet 1987 qui a modifié la loi du 26 janvier 1984, principalement en substituant au système des corps, celui des cadres d'emplois, a été suivie par de nombreux décrets d'application qui ont en particulier défini les statuts particuliers des différents cadres de la filière administrative ainsi que ceux de la filière technique, à l'exception du cadre d'emplois des ingénieurs. L'édifice statutaire est donc assez

avancé et pratiquement la moitié des fonctionnaires territoriaux ont pu progressivement être intégrés dans ces nouveaux cadres d'emplois. L'incertitude sur les conditions exactes d'application de la loi du 26 janvier 1984 modifiée s'est donc trouvée levée. Le projet de loi qui vient d'être présenté au Conseil des ministres du 23 novembre 1988 ne revient pas sur le principe des cadres d'emplois. Il comporte trois séries de mesures d'inégale importance, dont deux concernent plus directement la fonction publique territoriale.

a) Il prévoit -c'est là son volet le plus important- de rétablir la gestion paritaire de la formation qui était déjà en vigueur depuis 1972 au centre de formation des personnels communaux, mais qui avait été supprimée par la loi du 13 juillet 1987. En outre, le projet ouvre aux représentants des organisations syndicales le droit de siéger au conseil d'administration du Centre national de la fonction publique territoriale, aux côtés des élus qui le composent actuellement.

b) Le projet de loi règle opportunément le problème des agents à temps non complet en revenant sur les termes de la loi du 26 janvier 1984 qui n'en avait pas prévu l'intégration. Il rend celle-ci possible sous certaines conditions et reconnaît à ces agents des garanties statutaires.

c) Le projet comporte enfin un troisième volet prolongeant à nouveau le délai de la réorganisation des services extérieurs de l'État consécutive aux transferts de compétences.

Rappelons qu'aux termes de l'article 10 de la loi du 7 janvier 1983, il a été prévu que les services ayant vocation à être transférés sous l'autorité des exécutifs locaux, seraient mis à leur disposition jusqu'à la conclusion de la convention de transfert mentionnée à l'article 8 de ladite loi. Or, du fait du retard pris dans la réorganisation de certains services extérieurs, l'article 61 de la loi du 13 juillet 1987 a déjà dû reporter la date limite fixée pour le partage de ces services, au 27 janvier 1989. Ce délai s'avère à nouveau insuffisant pour parachever la partition de tous les services extérieurs de l'État.

Si l'on met à part les services extérieurs chargés de l'action sanitaire et sociale, dont la réorganisation est terminée et ceux dont la partition est en voie d'achèvement (directions départementales de l'équipement, services extérieurs du ministère de l'agriculture et de la forêt), reste en effet un important travail préparatoire à accomplir au niveau des services extérieurs de l'éducation nationale, dont les modalités de partage sont en cours de fixation.

En outre, la décision concernant l'éventuel partage des services départementaux de la jeunesse et des sports n'a pas encore été prise.

Le report du délai s'imposait donc, même si on peut regretter la lenteur des opérations de partage.

2. Le recadrage de l'interventionnisme économique

Bien qu'aucun texte ne soit venu dans l'immédiat concrétiser les intentions du Gouvernement en la matière, le Secrétaire d'Etat a précisé en plusieurs enceintes que l'objectif poursuivi était de donner une plus grande autonomie aux communes et aux départements par rapport aux régions dans l'attribution des aides directes aux entreprises.

Force est de reconnaître que cette orientation s'inscrit dans une philosophie contraire à celle des dispositions de la loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation dont le but était de répartir le risque entre les collectivités et les autres intervenants et de protéger les communes notamment contre des pressions trop directes de la part des entreprises. Rappelons que cette loi s'appuyait notamment sur le constat fait à plusieurs reprises par la Cour des Comptes de l'inutilité fréquente des aides, les collectivités locales n'étant pas nécessairement les mieux outillées pour apprécier les virtualités économiques de l'entreprise et la pertinence des concours sollicités.

3. Le renforcement de la coopération intercommunale

A partir des conclusions du groupe de travail présidé par le sénateur Bernard Barbier, ont été insérées dans la loi d'amélioration de la décentralisation plusieurs importantes mesures destinées à relancer la coopération intercommunale, au premier rang desquelles doit être citée la formule du syndicat "à la carte", qui pourra être doté de compétences optionnelles auxquelles les communes membres pourront ou non adhérer. Les dispositions de la loi tendant à simplifier les modalités de réunion, à donner aux suppléants le droit de vote en l'absence du titulaire et à renforcer les pouvoirs du bureau sont également de nature à faciliter le

fonctionnement des groupements intercommunaux et à leur donner plus de dynamisme.

D'après les différentes déclarations de M. Baylet, l'objectif de renforcement de la coopération qu'il poursuit se situe dans une logique différente : seraient développés les mécanismes d'incitation financière au regroupement, dont on sait les discussions et les réserves qu'ils ont pu susciter au Sénat lorsqu'ils ont été mis en place.

*
* *

Lors de son audition par votre commission des Lois, le Secrétaire d'Etat a par ailleurs fait connaître son intention de renforcer la péréquation de la taxe professionnelle et a évoqué l'éventualité d'un desserrement des contraintes imposées aux collectivités locales en matière de vote des taux, pour celles d'entre elles qui souhaiteraient baisser séparément le taux de l'une des taxes. Ainsi, il serait possible de baisser la taxe d'habitation sans que cela se répercute sur le taux de la taxe professionnelle.

*
* *

L'ensemble de ces mesures reste, on le voit, relativement fragmentaire et n'apporte pas de vraies réponses aux grandes questions qui préoccupent aujourd'hui les gestionnaires locaux, telles par exemple que la réforme de la fiscalité locale, la situation de la C.N.R.A.C.L. ou l'avenir des grandes dotations de l'Etat.

D'autres mesures actuellement en cours d'examen par le Parlement peuvent aussi inquiéter en ce qu'elles remettent en cause les principes de la décentralisation.

B. QUELLE DÉCENTRALISATION ?

A des degrés divers, un certain nombre d'orientations conduisent à s'interroger sur la persistance d'une volonté décentralisatrice de la part du Gouvernement.

La réforme instituant un revenu minimum d'insertion qui devrait être définitivement adopté le 27 novembre 1988 en est l'illustration la plus éclatante.

Dans une moindre mesure, l'article 22 du projet de loi de finances pour 1989 témoigne de cet état d'esprit.

Enfin, les allusions plus ou moins explicites à la nécessité de revoir le mode d'indexation de la dotation globale d'équipement font ressortir que l'heure est aux remises en cause.

1. Le revenu minimum d'insertion

Le projet de loi instituant un revenu minimum d'insertion tend à permettre à toute personne de disposer d'un minimum d'existence, mais prévoit parallèlement que les bénéficiaires devront prendre l'engagement de tenter une insertion sociale ou professionnelle.

La répartition des compétences pour la gestion de ce nouveau dispositif ne s'inscrit en aucune manière dans le système de répartition des compétences issu des lois de décentralisation en matière d'aide sociale.

En effet, si le concours des collectivités locales -des départements plus spécialement- est requis pour l'organisation des "actions d'insertion", comme pour l'instruction des demandes d'allocation et si une participation financière obligatoire leur est imposée, le rôle du préfet apparaît prééminent dans tout le dispositif.

L'allocation étant à la charge de l'Etat, c'est logiquement à son représentant dans le département qu'il revient de prendre la décision de versement de l'allocation.

Mais découle de ce principe une série de conséquences mettant en cause l'autonomie de gestion reconnue aux instances locales par les lois de décentralisation.

a) Les centres communaux d'aide sociale et le service départemental d'aide sociale seront au même titre que les organisations caritatives, chargés de l'instruction des dossiers et il apparaît difficile par conséquent qu'ils ne soient pas soumis aux injonctions du préfet pour ce faire.

Ceci va directement à l'encontre des lois de décentralisation qui ont placés le service départemental d'aide sociale sous l'autorité du président du conseil général.

En outre, les collectivités locales devront nécessairement engager du personnel supplémentaire pour le traitement de ces dossiers, puisque le nombre des allocataires du R.M.I. est estimé à 570 000, pour 1 520 000 bénéficiaires.

b) Les commissions locales d'insertion mises en place par le projet de loi avec pour rôle essentiel d'établir le "contrat d'insertion" des allocataires, auront en fait un pouvoir restreint, puisqu'en l'absence de ce contrat, l'allocation -dont l'Assemblée nationale a souhaité renforcer le caractère de droit, sans contrepartie- continuera à être versée (sous réserve de la mise en jeu d'un mécanisme de suspension de l'allocation en cas de non respect du contrat et dans l'attente de sa révision).

c) Les départements seront tenus d'inscrire à leur budget un crédit destiné aux actions nouvelles d'insertion égal à 20 % du montant des allocations versées sur leur territoire au cours de l'exercice.

Il devront de surcroit financer les cotisations d'assurance personnelle de tous les allocataires ne bénéficiant d'aucune couverture au titre de l'assurance-maladie.

Les communes devront financer une partie de cette participation au titre des contingents d'aide sociale, ceux-ci progressant au même rythme que les dépenses d'aide sociale légale du département.

d) La cogestion des structures d'insertion entre le préfet et le président du conseil général a été instituée à l'Assemblée nationale, en contrepartie de l'augmentation de la contribution obligatoire imposée au département. Il convient de ne pas surestimer

cette concession, qui s'inscrit dans la logique du rôle confié au département en matière d'insertion.

Mais les amendements du Sénat tendant à transférer à échéance de trois ans, la totalité des compétences aux départements en matière de versement de l'allocation et de gestion du dispositif de l'insertion ont été écartés par le Gouvernement.

Dans ces conditions, il ne sera en aucune manière possible d'articuler ce dispositif à caractère étatique, avec les compétences d'aide sociale départementale, en contradiction avec la loi du 22 juillet 1983 qui a confié aux départements en la matière une compétence de droit commun.

De plus, se trouve désormais mise à la charge des collectivités locales une participation financière nouvelle sans aucune compensation de l'Etat, ce qui apparaît très contestable, compte tenu des charges auxquelles elles ont à faire face par ailleurs et du caractère très virtuel des économies qu'elles sont susceptibles de réaliser par suite de la mise en place du revenu minimum d'insertion

Mais c'est surtout la répartition des rôles qui est révélatrice de la philosophie qui soutient la réforme : à l'Etat revient le rôle gratifiant et positif de la distribution des fonds, aux départements la mission ingrate de l'insertion, avec les faibles chances de succès que l'on peut présumer à la lumière des expériences en cours et en l'absence de toute véritable incitation des bénéficiaires à la tenter.

2. L'article 22 du projet de loi de finances

En décidant de réduire sans compensation les taxes locales additionnelles aux droits d'enregistrement applicables aux ventes aux enchères, l'article 22 du projet de loi de finances crée une entorse supplémentaire au principe selon lequel toute décision fiscale de l'Etat entraînant une perte de recettes pour les collectivités locales doit être compensée.

Bien que cette mesure ait une incidence mineure puisque son coût est estimé à 117 millions de francs pour les collectivités concernées, il ne faudrait pas que cette nouvelle brèche ouvre la voie à la remise en cause pure et simple du principe garantissant aux collectivités locales le produit des ressources qui leur ont été transférées.

3. L'avenir des grandes dotations

Aujourd'hui, la reprise économique et les excellentes rentrées fiscales qui lui ont fait suite semblent susciter de la part des autorités budgétaires une réflexion sur une éventuelle remise en cause des mécanismes d'indexation actuels, des grandes dotations de l'Etat aux collectivités locales.

Est plus spécialement visée la dotation globale de fonctionnement qui est indexée sur les recettes nettes de TVA. Par voie de conséquence se trouvent également mis en cause les concours connaissant un taux d'évolution aligné sur celui de la DGF, à savoir la dotation générale de décentralisation et la dotation de décentralisation pour la formation professionnelle.

Il est vrai que le calcul de ce taux de progression est fait à législation constante de TVA par rapport à 1979. En effet, le législateur a estimé normal à cette époque de ne pas faire supporter aux collectivités locales l'incidence des mesures d'ajustement des taux de TVA décidées par le Gouvernement, puisqu'il s'agissait essentiellement de définir un mécanisme d'actualisation forfaitaire, reposant sur un critère sensible aux tendances générales d'évolution de la situation économique.

Des objections s'élèvent aujourd'hui contre ce mécanisme qui ne tient pas compte des décisions de baisse des taux, prises par les Gouvernements successifs. Le ministre du budget a, à plusieurs reprises (cf notamment réunion du comité des finances locales du 20 septembre 1988 et présentation du projet de loi de finances pour 1989 dans les assemblées) souligné que si ces décisions n'ont eu qu'une incidence mineure sur le niveau global des recettes de T.V.A. au cours des dernières années, la politique de réduction des taux se trouverait aujourd'hui accélérée par des perspectives d'harmonisation européenne.

Si l'on analyse la nature des différentes mesures de réduction figurant dans le projet de loi de finances pour 1989, toutes ne procèdent pas directement des contraintes imposées par cette harmonisation.

Le choix d'unifier les taux réduit et super réduit de TVA au niveau 5,5 % qui a un coût de 2,38 milliards de francs pour l'Etat constitue une modalité de réduction qui ne résulte pas expressément d'une obligation communautaire.

Quoi qu'il en soit, le coût global de l'ensemble des mesures d'abaissement des taux, pour l'Etat est de l'ordre de 8 milliards de francs. L'effort consenti au titre de la neutralisation de ces mesures pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement ne dépasse pas de 1,3 milliards de francs, puisque le taux de prélèvement 1988 au titre de la D.G.F. était de 16,233 %.

Sur ce total, la part imputable aux choix gouvernementaux autres que ceux imposés par l'harmonisation européenne n'est pas négligeable. Il semble donc qu'il y ait lieu de ramener le débat sur le coût des contraintes extérieures imposées à l'Etat en la matière à des proportions plus raisonnables.

En tout état de cause, votre commission des Lois tient à s'élever contre l'attitude qui consisterait à ne se préoccuper de revoir les mécanismes financiers régissant les rapports entre l'Etat et les collectivités locales que lorsqu'ils se révèlent favorables à celles-ci.

*

* *

Indépendamment de ces observations sur les perspectives de remise en cause des règles d'indexation de la masse globale de ces dotations, le régime de calcul et de répartition des différents concours de fonctionnement et d'équipement entre les collectivités locales bénéficiaires, mérite aussi quelques réflexions.

La répartition des enveloppes fait, de manière grandissante, appel à la notion de péréquation entre les collectivités riches et les collectivités défavorisées. Or, on ne saurait trop insister sur le décalage grandissant entre la réalité de la richesse fiscale de ces collectivités et les critères qui servent à la mesurer, tels le potentiel fiscal et l'effort fiscal.

Compte tenu de l'incidence déterminante de ces critères dans le calcul des attributions par collectivités, l'urgence d'une révision des taxes se fait chaque jour sentir avec plus d'acuité. Le calendrier annoncé pour cette révision n'incite guère à l'optimisme.

Perso. ne n'est à même aujourd'hui de mesurer l'incidence exacte des différents mécanismes péréquateurs selon lesquels fonctionnent :

- la dotation globale de fonctionnement,
- la dotation globale d'équipement,
- la dotation de péréquation de la taxe professionnelle.

Après le Sénat qui s'est, de longue date et à plusieurs reprises, élevé contre la délocalisation de la ressource) et les "effets cumulatifs imprévisibles de la péréquation " (cf notamment les avis n° 45 Sénat 1983-1984, p. 30 et rapport d'information n° 177 Sénat 1984-1985, p. 33-35), le dernier rapport de la Cour des comptes attire à son tour l'attention sur les inconvénients d'un dispositif peu clair et d'objectifs imprécis (rapport public 1988, p. 16).

Retenant les cas de la dotation globale de fonctionnement, de la dotation globale d'équipement, du fonds de compensation pour la TVA et du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle, le rapport met en relief la situation très contrastée des différents départements au regard de la répartition de ces aides. Etant établi que le montant additionné de la DGF, de la DGE et du FCTVA a représenté en 1985 une moyenne d'attribution de 1 400 francs par habitants, il apparaît que certains départements n'ont pas atteint le 1 200 F (alors qu'ils se trouvent dans une situation économique qui n'est pas notoirement plus facile que ceux auxquels la péréquation permet d'obtenir 1 600 F ou davantage (cf. rapport public précité, p. 23).

C'est pourquoi, on ne saurait trop, avant de lancer toute nouvelle réforme tendant à renforcer la péréquation des dotations, engager une réflexion approfondie sur les effets pervers des systèmes déjà existants.

*

* *

C. DE QUELQUES AUTRES QUESTIONS EN SUSPENS

1. Le difficile équilibre de la C.N.R.A.C.L.

Prospère jusqu'en 1984, la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales a vu sa situation financière se dégrader progressivement. A partir de cette année-là, la détérioration du rapport entre les actifs et les retraités a entraîné l'apparition d'un déficit.

La proportion des retraités par rapport aux actifs a continué de s'élever progressivement : 22 % en 1982, 22,7 % en 1984, 23 % en 1985, 23,7 % en 1986, le taux annuel de croissance du nombre des pensionnés étant plus élevé chez les agents hospitaliers (+ 6,9 %) que chez les agents des collectivités locales (+ 5,48 %).

Les taux de cotisations jusque là très bas n'ont pas pour autant été majorés au cours des exercices 1985 et 1986.

C'est dans ce contexte que l'article 78 de la loi de finances pour 1986 a relevé le niveau de la participation de la C.N.R.A.C.L. au financement d'autres régimes en mettant à sa charge la surcompensation entre régimes spéciaux supportée jusque là par l'Etat. Cette participation est ainsi passée de 4,7 milliards de francs en 1985, à 8,4 milliards en 1986 et 8,9 milliards en 1987.

Les taux de cotisations ont dû être relevés chaque année à partir de 1987 pour combler le déficit qui sous l'effet de la surcompensation n'a naturellement pu qu'empirer.

En 1987, la cotisation employeur a dû être portée de 10,2 % à 15,2 % à compter du 1er janvier, et la cotisation employée de 7,7 % à 7,9 % à compter du 1er juillet.

En 1988, la cotisation employeur a à nouveau été majorée de 3 points à partir du 1er janvier, pour atteindre 18,2 %.

Le déficit de la Caisse a ainsi pu être en partie résorbé et est passé de 4,820 milliards de francs en 1986 à 2,075 milliards de francs en 1987. D'après les prévisions, il serait encore de l'ordre de 1,2 milliards en 1988.

Il convient toutefois de noter que les moyens de trésorerie de la C.N.R.A.C.L. permettent de satisfaire le service des pensions.

La persistance du déficit a ouvert la perspective d'une nouvelle augmentation du taux de la cotisation patronale au 1er janvier 1989, qui serait de l'ordre de 2,5 à 3 points selon que l'on s'en rapporte aux déclarations du ministère du budget (cf débat Sénat, 21 novembre 1988) ou à celles du Secrétaire d'Etat chargé des collectivités territoriales devant la commission des Lois.

Le Gouvernement se refusant à remettre en cause le principe de la surcompensation, on peut se demander si, compte tenu du bon état de la trésorerie de la CNRACL, cette nouvelle hausse ne pourrait pas être épargnée aux responsables locaux.

2. La révision générale des bases des impôts directs locaux

Le problème de la réforme de la fiscalité directe locale se pose depuis de nombreuses années ; mais la difficulté de la tâche a jusqu'à présent dissuadé les Gouvernements qui se sont succédé de la mettre en oeuvre.

Votre rapporteur tient à souligner à ce sujet l'intérêt qu'il y aurait enfin à mettre en place la commission nationale de réforme de la fiscalité locale dont il réclame la constitution avec insistance depuis plusieurs années, et qu'il faudra bien un jour créer si l'on veut réfléchir sérieusement sur ce problème fondamental pour le devenir de l'administration locale.

Dans cette attente, il n'en reste pas moins urgent de procéder à la révision des bases de la fiscalité directe locale, différée d'année en année et toujours plus nécessaire, les dernières révisions générales remontant à 1961 pour les propriétés non bâties et à 1970 pour les propriétés bâties.

L'article 1516 du code général des impôts aux termes duquel une révision générale aurait dû intervenir au plus tard le 1er janvier 1982 n'a pas été appliqué.

Aussi l'article 29 de la loi de finances rectificative pour 1986 a-t-il défini une nouvelle procédure en deux temps :

- une actualisation forfaitaire des bases aurait dû être réalisée pour la détermination des bases d'imposition 1988 ;

- une révision générale des évaluations aurait ensuite été réalisée pour le calcul des impositions de 1990.

L'actualisation prévue n'a pas été mise en oeuvre au motif principal que ses résultats risquaient de se télescoper avec ceux de la révision à intervenir deux années plus tard. De plus d'importants déplacements de la matière imposable paraissaient devoir en résulter.

C'est ainsi que l'effort des services fiscaux a été réorienté vers un avant-projet de révision qui a été soumis notamment à la réflexion du comité des finances locales et de l'association des maires de France au début de la présente année.

Aux termes de cet avant-projet, la révision des évaluations foncières devrait concerner, à la fois, les propriétés bâties et les propriétés non bâties.

Le nouveau dispositif arrêté en 1987 devrait s'ordonner autour des trois points suivants :

- la dissociation dans le temps des opérations de révision ;
- le choix d'un nouveau cadre de référence, le secteur locatif ;
- l'adoption de nouvelles règles de détermination des valeurs locatives.

a) l'étalement des opérations de révision

Dans le schéma envisagé, les opérations d'une révision classique seraient décomposées en deux phases :

la révision proprement dite, opération de réévaluation des valeurs locatives, se déroulant sur l'ensemble du territoire à une même époque ;

- la maintenance des structures tarifaires effectuée ultérieurement entre deux révisions et de manière facultative, à la demande des communes ou à l'initiative de l'administration lorsque l'équité fiscale serait en jeu. Lors de la maintenance, le classement des immeubles pourrait être modifié ainsi que le classement des parcelles et la hiérarchie tarifaire des classes.

b) Le secteur locatif, nouveau cadre de référence

Au cadre communal serait substitué un nouveau cadre de référence : le secteur locatif. Celui-ci regrouperait un ensemble de communes ou parties de communes présentant des caractéristiques identiques et relevant de marchés locatifs homogènes.

c) De nouvelles règles de détermination des valeurs locatives

Pour les propriétés bâties, dès lors qu'il existe un marché locatif, les évaluations seraient déterminées à partir d'une seule méthode tarifaire, après enquête sur les loyers. Les tarifs seraient identiques par secteur locatif et par catégorie d'immeuble. En outre, par l'abandon des correctifs et équivalences superficielles, la surface prise en compte pour la détermination de la valeur locative ne pourrait plus excéder la surface réelle du local.

Pour les propriétés non bâties, la classification nouvelle serait établie selon une hiérarchie cohérente et homogène à trois échelons : national, départemental, communal.

Après une période de mise en sommeil, liée au changement politique, la réflexion sur les perspectives de révision des valeurs locatives foncières semble devoir reprendre, le gouvernement ayant annoncé le dépôt d'un projet de loi au printemps prochain.

L'objectif recherché serait d'adapter aussi étroitement que possible les évaluations aux réalités économiques, tout en évitant les transferts de charges trop brutaux pour les contribuables.

Dans la meilleure hypothèse, et si le texte est adopté au cours de l'année 1989, la mise en oeuvre de la réforme exigera plusieurs années, selon le calendrier fixé par le Secrétaire d'Etat devant votre commission des Lois, de la manière suivante :

en 1990 -et au 1er semestre de 1991-, se dérouleront les opérations de révision des bases ;

- fin 1991, les bases nouvelles commenceront à être prises en compte ;
- en 1992, ces bases seront incorporées dans les rôles ;
- enfin, en 1993, les impositions pourront être calculées selon ces nouvelles bases.

On ne peut que s'inquiéter de la lenteur de la procédure dans laquelle il conviendra nécessairement d'introduire des mécanismes transmis, pour permettre d'éviter de trop forts à coups dans le niveau des contributions.

Les injustices fiscales existantes ne sont donc pas en voie de résorption rapide, ce qui n'est pas sans influence, on l'a souligné plus haut, sur le caractère inégalitaire de la répartition des dotations de l'Etat faisant appel au critère du potentiel fiscal.

*

* *

CHAPITRE III

L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

Avec un montant de 4,509 milliards de francs, les crédits consacrés à l'action "Administration territoriale" dans le projet de loi de finances pour 1989, sont en sensible progression par rapport à 1988 : + 6,7 .

Cette évolution favorable qui recouvre à hauteur de 262,5 millions de francs des mesures nouvelles nettes et à hauteur de 23,7 millions de francs des mesures acquises, tend à assurer à titre principal la poursuite de l'application de la loi du 11 octobre 1985 relative à la prise en charge des frais de fonctionnement et d'équipement des préfectures et pour une part plus modeste, les actions relatives aux juridictions administratives, avec notamment la mise en place des cours administratives d'appel.

I. LE FONCTIONNEMENT ET L'ÉQUIPEMENT DES PRÉFECTURES

La progression des crédits correspondant à ces postes procède essentiellement de la prise en charge par l'État des dépenses afférentes aux personnels départementaux mis à la disposition des préfectures. Les autres dépenses de fonctionnement, ainsi que les dépenses d'équipement n'évoluent que très modérément et appellent à des redéploiements internes axés sur la modernisation.

A. LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNELS PAR L'ÉTAT

Cette prise en charge se fait conformément aux principes définis par la loi du 11 octobre 1985, au fur et à mesure qu'il est fait droit aux demandes d'options prévues par l'article 122 de la loi du 26

janvier 1984 portant statut de la fonction publique territoriale, et que sont constatées des vacances d'emplois.

Rappelons qu'en application de la loi du 11 octobre 1985, ces créations et suppressions d'emplois se présentent comme budgétairement neutres puisqu'elles sont gagées par un prélèvement sur la dotation générale de décentralisation.

Si l'on totalise les droits d'option en faveur du statut de fonctionnaire de l'Etat qui s'exerceront en 1989, et les vacances d'emplois à intervenir la même année, 2 999 emplois devront être créés au cours du prochain exercice. En revanche 411 emplois seront supprimés par suite de la prise en charge des personnels en cause par les collectivités territoriales, ce qui conduit à un solde net de 2 588 créations d'emplois.

En outre, la régularisation opérée au titre des emplois créés et supprimés en 1986 et en 1987 entraîne la suppression de 286 emplois supplémentaires, inscrits à tort, précédemment au budget de l'Etat soit au titre du droit d'option soit à celui des vacances prévisibles.

Pour s'en tenir aux personnels du cadre national des préfetures concernés par les transferts et les mises à disposition des exécutifs départementaux, le projet de loi de finances pour 1989 prévoit, y compris les régularisations pour 1986 et 1987, la création nette de 2 037 emplois (2 782 créations - 745 suppressions).

Depuis le 1er janvier 1986, le total des créations d'emplois intéressant ces personnels atteindrait 6 698, celui des suppressions 1 355, soit 5 343 créations nettes d'emplois...

Le nombre des emplois de l'Etat qui restent mis à la disposition des conseils généraux s'établirait, d'après les informations transmises à votre rapporteur par l'administration, à 955 et se répartirait par catégories comme suit :

catégorie A : 247

catégorie B : 272

catégorie C : 421

catégorie D : 15

En dépit de son souhait d'effectuer un chiffrage rigoureux des mouvements de personnel, votre rapporteur tient à souligner la difficulté, voire l'impossibilité de mettre en cohérence les données chiffrées fournies dans les différentes réponses à ses questions par

l'administration et celles figurant dans les documents budgétaires, le "bleu" du ministère de l'Intérieur particulièrement.

Il lui paraîtrait tout à fait opportun qu'à l'avenir une plus grande harmonie règne entre ces différentes sources d'information et que la présentation budgétaire officielle apporte des éléments de clarification sur l'ensemble des créations et des suppressions d'emplois résultant de l'exercice des options avec si possible une récapitulation globale depuis 1986 des mouvements entre l'Etat, les départements et les régions.

B. LES AUTRES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 11 octobre 1985, les préfets disposent d'un budget global de fonctionnement dont ils ont la pleine maîtrise. Ils ont ainsi été conduits à réorienter leurs dépenses en vue de combler certains retards. Grâce aux économies réalisées notamment sur les charges de télécommunications, les frais d'impression et les contrats de fournitures, une modernisation a été entreprise dans les services préfectoraux qui ont pu être équipés plus rapidement en matériel informatique et bureautique.

En la matière, des ordinateurs départementaux devraient en outre permettre, dans quelques préfectures pilotes, d'expérimenter la connexion des réseaux locaux entre eux, la connexion de ces réseaux aux centres informatiques interdépartementaux, le traitement d'applications locales nécessitant la mise en place d'équipements multipostes et la mise en place d'un secteur vidéotex.

En ce qui concerne les enveloppes budgétaires, rappelons que conformément à l'article 109 de la loi de finances pour 1988, les crédits de fonctionnement des préfectures ont cessé d'évoluer au même rythme que la dotation globale de fonctionnement à partir de cette année. Le taux de progression de ces crédits a toutefois été fixé en 1988 à + 2 %, soit le double de la progression appliquée (+ 1%) aux autres administrations civiles de l'Etat.

En 1984, des instructions seront données pour que les moyens supplémentaires accordés aux services préfectoraux soient prioritairement orientés vers les actions de modernisation d'une part, les programmes de formation liés au développement des moyens informatiques et bureautiques d'autre part.

Un abondement spécifique de 26 millions de francs sera réservé aux actions de modernisation.

En outre, un effort particulier sera effectué en faveur de la formation des personnels.

C. LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT

Le programme national d'équipement immobilier des préfectures sera poursuivi en 1989, une priorité particulière devant être accordée aux infrastructures d'accueil du public et à la sécurité des locaux.

L'article 21 de la loi du 11 octobre 1985 a prévu que le financement des dépenses d'équipements immobiliers des préfectures serait assuré par prélèvement sur la dotation générale de décentralisation d'une somme égale au montant moyen annuel des dépenses réalisées par les départements et les régions au cours des dix années précédentes et actualisées en valeur 1986.

Le prélèvement qui devait être opéré à titre définitif sur la dotation générale de décentralisation en vertu de cet article a été fixé provisoirement à 192,5 millions de francs en 1986. Après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges résultant des transferts de compétences, ce montant a été porté à 247,5 millions de francs (en francs 1986).

Les chapitres budgétaires relatifs à l'équipement immobilier de l'administration préfectorale d'une part, à l'informatique, la bureautique, la télématique et autres dépenses d'équipement d'autre part, sont abondés depuis lors sur la base de cette dotation initiale.

En 1989, comme en 1988 (hors régularisation), le programme national d'équipement immobilier des préfectures et des sous-préfectures bénéficiera de la même enveloppe égale à 242,342 millions de francs (chapitre 57-40, article 51).

De même, le montant des crédits destinés à l'informatique, à la bureautique et autres dépenses d'équipement reste figé à hauteur de 23,209 millions de francs (chapitre 57-60, article 10).

*

* * *

II. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Les crédits nécessaires au fonctionnement et à l'équipement des tribunaux administratifs, ainsi que des cours administratives d'appel, nouveau degré de juridiction institué par la loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif, sont inscrits pour 1989 encore au budget du ministère de l'Intérieur.

Cela donnera à votre rapporteur pour avis l'occasion, comme il le fait avec régularité depuis de nombreuses années, de se pencher sur la situation toujours préoccupante de la justice administrative. Il tentera ensuite d'apprécier l'incidence qu'est susceptible d'avoir la réforme du contentieux sur l'engorgement des juridictions administratives et d'examiner les moyens budgétaires qui seront mis à la disposition de celles-ci pour 1989.

A. LA SITUATION TOUJOURS PRÉOCCUPANTE DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

. Le volume des affaires

L'importance, chaque année croissante, du stock des affaires en instance devant le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs, comme l'allongement des délais de jugement qui inéluctablement en résulte, illustrent bien l'urgence de la réforme qui doit entrer en vigueur le 1er janvier 1989.

La création des cours administratives d'appel ne tend cependant qu'à permettre un relatif désengorgement du Conseil d'Etat. L'acuité du problème demeure donc pour les juridictions du premier degré.

Pour une vue d'ensemble de la situation, mentionnons que pour l'année 1987, le Conseil d'Etat a enregistré 9 823 affaires, qu'il en a jugées 8 354 et qu'il lui en restait 25 392 en stock au 31 décembre 1987, contre 23 577 l'année précédente. Selon les plus récentes estimations, 10 200 recours devraient avoir été déposés devant la haute juridiction au cours de l'année 1988 et 8 500 seulement jugés, ce qui ne présage pas d'une diminution spontanée des affaires en instance.

Au niveau des tribunaux administratifs, la situation n'est guère plus brillante, bien que l'évolution au cours des dernières années soit relativement malaisée à retracer par suite du changement intervenu dans l'établissement des statistiques.

Il convient de rappeler, en effet, que le décret n° 86-963 du 8 août 1986 pris à l'initiative du Conseil d'Etat prévoit de faire établir, à compter du 1er janvier 1987, les statistiques au rythme de l'année calendaire, alors qu'antérieurement celles-ci recouvraient l'année judiciaire, soit du 15 septembre au 15 septembre.

Les comparaisons d'une année sur l'autre soient devenues de ce fait moins pertinentes ; on peut néanmoins retracer l'évolution des cinq dernières années comme suit :

	Affaires enregistrées	Affaires jurées	Affaires en instance
1982-1983	46 444	42 395	72 422
1983-1984	49 324	43 210	78 520
1984-1985	55 258	47 574	86 922
15/9/85 au 31/12/86 dont 15/9/86 au 31/12/86	76 928	63 934	99 329
1987	61 793	53 089	109 213

Il est particulièrement inquiétant d'observer que le stock accumulé fin 1987, soit 108 639 affaires, est supérieur de près de 10 % à celui enregistré au 31 décembre 1986.

Cette lente, mais apparemment inéluctable accumulation des instances dans les prétoires, recouvre des réalités au demeurant très diverses selon les tribunaux administratifs, ainsi qu'il ressort du tableau ci-après.

**Période du 1er janvier 1987 au 31 décembre 1987
d'après les données fournies par le ministère de l'Intérieur**

Ressort	Affaires enregistrées	Affaires jugées	Affaires en instance
AMIENS	1 490	120	3 273
BASTIA	380	418	587
BESANÇON	885	836	1 236
BORDEAU	1 801	1 714	2 406
CAEN	1 136	1 297	3 793
CHALONS/MARNE	996	1 076	1 384
CLERMONT FD	1 058	1 281	1 590
DIJON	1 004	1 164	1 866
GRENOBLE	2 607	2 358	4 722
LILLE	2 987	2 614	6 915
LIMOGES	654	617	1 060
LYON	3 052	2 325	6 005
MARSEILLE	3 545	3 261	5 807
MONTPELLIER	2 973	2 168	5 082
NANCY	1 169	1 199	3 118
NANTES	2 351	2 233	4 020
NICE	2 906	2 005	5 393
ORLEANS	1 743	1 348	3 783
PARIS	11 126	8 755	14 233
PAU	1 344	1 027	2 428
POITIERS	1 657	1 520	2 147
RENNES	2 256	2 056	4 151
ROUEN	1 246	967	3 684
STRASBOURG	2 325	2 232	4 874
TOULOUSE	1 839	1 889	1 957
VERSAILLES	5 252	3 918	10 501
TOTAL METROPOLE	59 792	51 180	106 015
BASSE TERRE	321	252	444
CAYENNE	151	59	212
FORT DE FRANCE	254	305	441
ST PIERRE ET MIQUELON	12	10	7
REUNION	542	503	1 099
NOUMEA	258	252	225
PAPEETE	462	228	770
TOTAL DOM TOM	2 001	1 609	3 198
TOTAL GENERAL	61 793	53 089	109 213

Ces tableaux sont à lire comme des données approximatives en dépit de la précision portée à l'unité. En effet, votre rapporteur pour avis tient à souligner les nombreuses divergences observées d'un document à l'autre dans les informations qui lui ont été transmises par l'administration en réponse à ses questions, tout en même temps qu'il se doit de déplorer le caractère souvent très lacunaire de ces réponses.

. Le délai de résorption du stock

Le délai moyen de traitement des affaires a été en 1987 de **2 ans et 20 jours**. L'élimination du stock à ce rythme apparaît des plus improbables. Si ce délai traduit une relative stabilisation par rapport à 1986 où il était de deux ans quatre mois, il est en progression sensible par rapport à 1985 où il n'était encore que d'un an et dix mois.

La dispersion des délais d'un tribunal à l'autre est assez importante : un tribunal administratif a un délai théorique de résorption du stock de trois ans, dix mois et quatre jours, tandis qu'il est de onze mois et quatre jours. **Quatorze tribunaux atteignent ou dépassent deux ans, tandis que quinze tribunaux dont Paris sont en-dessous de ce seuil.**

. La part des instances procédant du contrôle de légalité

L'incidence du contrôle a posteriori par le juge administratif des actes des autorités locales sur le volume du contentieux apparaît comme les années précédentes relativement faible.

Les statistiques les plus récentes, dressées en vue de la préparation du sixième rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle de légalité, couvrent l'année 1987. Il y a donc adéquation des périodes retenues en matière statistique pour l'ensemble du contentieux administratif.

Au cours de cette période, le nombre d'actes transmis au préfets par les collectivités territoriales dans le cadre du contrôle de légalité a atteint 4 050 878. Sur cet ensemble, seulement 1 053 actes ont fait l'objet d'un recours de la part de préfets devant les tribunaux administratifs, neuf de ces recours ayant été déposés à l'initiative d'une personne s'estimant lésée.

Rapportés au nombre global des requêtes dont ces tribunaux ont été saisis en 1987, les **recours déposés par les préfets au titre du contrôle a posteriori des actes des autorités locales représentent donc un volume très faible de l'ordre de 1,7 % de l'ensemble, et 4,42 % des recours formés en matière d'excès de pouvoir.**

Par rapport au nombre des actes transmis, les cas de saisine de la juridiction administrative sont encore plus modestes puisqu'ils ne dépassent pas 0,27 pour mille de l'ensemble de ces actes. On observera d'ailleurs qu'ils ont sensiblement diminué au cours des dernières années, parallèlement d'ailleurs au nombre des désistements préfectoraux qui a lui-même fortement baissé (312 contre 684 en 1986).

L'analyse de la répartition des recours **par domaine d'action** des collectivités locales fait ressortir que sur les 1 053 recours, introduits en 1987, les plus nombreux ont été dirigés contre les décisions prises en matière de personnel (52 %), puis par ordre décroissant les décisions prises en matière d'urbanisme (18 %), les décisions concernant les marchés et contrats (6 %), les finances publiques (6 %), le fonctionnement des institutions (6 %), la fixation des prix des services publics (5 %).

En ce qui concerne les **sursis à exécution** ordonnés par les tribunaux administratifs et présidents des tribunaux administratifs en application des articles 3, 4, 46, 47 et 69 de la loi du 2 mars 1982 au cours de l'année 1987, on observe que sur les 1 053 recours déposés par les préfets, 512 ont été assortis d'une demande de sursis à exécution dont 17 selon la procédure exceptionnelle.

Le nombre de **sursis à exécution accordés** par les tribunaux administratifs selon la procédure normale est de 76 et par les présidents de tribunaux administratifs selon la procédure exceptionnelle 17.

Les nouvelles règles de contrôle administratif des actes des collectivités locales mises en place en 1982 ne se sont pas traduites par une multiplication excessive des contentieux et n'apparaissent pas de nature à contribuer à l'engorgement des tribunaux administratifs. Cela tient, semble-t-il, notamment à l'efficacité de la procédure de concertation préalable entre le représentant de l'Etat et les autorités locales qui permet de retirer ou de réformer des actes entachés d'illégalité et d'éviter ainsi de nombreuses actions contentieuses.

Cette concertation pré contentieuse s'est trouvée renforcée et facilitée par la jurisprudence du Conseil d'Etat (arrêt

COREP d'Ille-et-Vilaine du 18 avril 1986) qui donne à la lettre d'observation du préfet le caractère d'un recours gracieux et prolonge le délai de recours contentieux.

Le recul qu'offre l'expérience de six années d'exercice du contrôle administratif permet d'observer que les nouvelles procédures ont, d'une façon générale, été bien comprises et appliquées avec discernement. Ceci a été facilité par la volonté des autorités locales de s'y adapter et par la maîtrise qu'elles ont manifestée dans l'exercice de leurs nouvelles responsabilités.

B. LA RÉFORME DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

La loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 qui a introduit cette réforme intervient, rappelons-le après l'échec de deux tentatives qui avaient respectivement pour objet de créer un corps de conseillers d'Etat référendaires, puis d'instituer trois chambres adjointes auprès du Conseil d'Etat pour connaître du contentieux de la fonction publique, du droit fiscal, des marchés publics et des dommages de travaux publics.

Répondant au même objectif de désengorger le Conseil d'Etat, la solution finalement adoptée a consisté à mettre en place cinq Cours administratives d'appel à caractère inter-régional.

i. Compétence des Cours administratives d'appel

La compétence de ces nouvelles juridictions du second degré qui commenceront à fonctionner à compter du 1er janvier 1989, n'est pas générale. Elle se limitait au départ au plein contentieux (contentieux fiscal, recours en indemnités, litiges relatifs aux marchés et contrats...).

A l'initiative de votre commission des Lois, cette compétence a toutefois été étendue, selon des modalités de procédure qui seront fixées par décret en Conseil d'Etat, et sans que soit précisée la date à laquelle doit intervenir ce transfert, aux recours pour excès de pouvoir et aux conclusions à fins d'indemnités connexes à ces recours, les recours pour excès de pouvoir relatifs à des actes réglementaires ne leur étant pas en revanche transférés.

Le Conseil d'Etat continuera à connaître en appel des recours en appréciation de légalité (questions préjudicielles du juge judiciaire), des recours sur les litiges relatifs aux élections municipales et cantonales ainsi que des recours pour excès de pouvoir (à terme pour les seuls actes réglementaires). Il sera en outre juge de cassation des affaires jugées en appel par les Cours administratives d'appel.

Relevons que la distinction entre le recours de plein contentieux et le recours pour excès de pouvoir n'est pas toujours évident à établir et qu'elle pourra poser certains problèmes de répartition des compétences entre le Conseil d'État et les Cours administratives d'appel. En tout état de cause devrait être conduite une réflexion sur l'introduction de la notion de cassation dans le contentieux de l'excès de pouvoir.

Les incertitudes relatives à la dévolution des affaires ne devraient pas pour autant pénaliser les justiciables puisqu'il est prévu d'appliquer aux Cours administratives d'appel une procédure de règlement interne des questions de compétence inspirées de celles que prévoient les articles R. 71 et suivants du Code des tribunaux administratifs pour le renvoi des recours présentés devant une juridiction administrative incompétente (cf. le décret n° 88-906 du 2 septembre 1988 relatif aux règles de compétence devant la juridiction administrative).

2. Le ressort et la composition des Cours

Le nombre, l'implantation et le ressort des cours administratives d'appel relèvent du domaine réglementaire.

Le décret n° 88-155 du 15 février 1988 a fixé à cinq le nombre des Cours administratives d'appel qui ont été implantées à Bordeaux, Lyon, Nancy, Nantes et Paris et a fixé ainsi qu'il suit leur ressort :

- cour administrative d'appel de Bordeaux : ressort des tribunaux administratifs de Bordeaux, Limoges, Montpellier, Pau, Poitiers et Toulouse ;

- cour administrative d'appel de Lyon : ressort des tribunaux administratifs de Bastia, Clermont-ferrand, Grenoble, Lyon, Marseille et Nice ;

- cour administrative d'appel de Nancy : ressort des tribunaux administratifs d'Amiens, Besançon, Châlons-sur-Marne, Dijon, Lille, Nancy et Strasbourg ;

- cour administrative d'appel de Nantes : ressort des tribunaux administratifs de Caen, Nantes, Orléans, Rennes et Rouen ;

- cour administrative d'appel de Paris : ressort des tribunaux administratifs de Paris et Versailles, Basse-Terre, Cayenne, Fort-de-France, Nouméa, Papeete, Saint-Denis-de-la-Réunion et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Bien que les Cours administratives d'appel n'aient pas une compétence de droit commun, le volume des affaires dont ont été saisis les tribunaux administratifs de leur ressort en 1987 permet de se faire une idée approximative de ce que pourra être leur charge de travail respective :

Activité des tribunaux administratifs en 1987	Compétence territoriale des cours administratives d'appel Chambres de :				
	Bordeaux	Lyon	Nancy	Nantes	Paris
Affaires jugées dans le ressort	8 935	11 648	9 241	7 901	14 282
Affaires en instance dans le ressort	15 080	24 104	22 666	19 431	27 932
Affaires enregistrées dans le ressort	10 268	13 558	10 856	8 732	18 379

Au départ, il était envisagé de doter chaque cour de deux sections comptant chacune huit membres. Finalement, les cours de Paris et de Lyon seront composées de trois chambres et celles de Bordeaux, Nancy et Nantes de deux chambres.

Chaque cour sera présidée par un conseiller d'Etat en service ordinaire. Les postes de président pourront toutefois être pourvus par appel aux membres des corps des tribunaux administratifs, qui seront nommés avec le grade de conseiller d'Etat

hors tour et le cas échéant en surnombre. Ils devront conserver cette affectation pendant une durée de cinq ans.

Les membres des cours administratives d'appel seront recrutés du corps des tribunaux administratifs ayant au moins le grade de conseiller de première classe et justifiant de six années de services effectifs dont quatre dans des fonctions juridictionnelles.

En outre, afin de constituer rapidement les effectifs des cours, un recrutement exceptionnel est organisé par l'article 6 de la loi. Jusqu'au 31 décembre 1989, des fonctionnaires de catégorie A et assimilés et des avocats ayant dix ans d'expérience professionnelle pourront accéder aux cours dans une proportion limitée au tiers de l'effectif total. Il devront rester en poste pendant une durée minimale de quatre ans.

Le corps des tribunaux administratifs devient le corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. L'ensemble des membres de ce corps bénéficiera donc des dispositions protectrices de la loi du 6 janvier 1986 qui a fixé les règles garantissant leur indépendance.

La loi du 31 décembre 1987 a dans le cadre du réaménagement de ce corps prévu le rattachement des tribunaux administratifs au secrétariat général du Conseil d'Etat. Le directeur chargé au ministère de l'Intérieur de la gestion dudit corps sera, à compter du 1er janvier 1990, remplacé au sein du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel par le Secrétaire général du Conseil d'Etat.

Cela paraît impliquer que la gestion des tribunaux administratifs jusque-là assurée par le ministère de l'Intérieur n'en relèvera plus à partir de cette date. Dans le prolongement logique de ce nouveau rattachement, il y a lieu de se demander si les crédits destinés aux tribunaux administratifs et aux cours administratives d'appel ne devront pas être rattachés au budget du ministère de la justice à partir de 1990.

3. Les dispositions procédurales

La loi du 31 décembre 1987 comporte également des mesures tendant à l'allègement des règles de procédure et d'autres destinées à prévenir la formation de certains contentieux.

Les modifications procédurales apportées sont néanmoins de portée limitée et ne concernent guère que le pourvoi en cassation. Est instituée une procédure préalable d'admission des pourvois en

cassation. L'article 11 de la loi prévoit une procédure accélérée de rejet lorsque le pourvoi est irrecevable ou n'est fondé sur aucun moyen sérieux. Le Conseil d'Etat est par ailleurs habilité à régler l'affaire au fond si l'intérêt de la justice le justifie ou à statuer définitivement si un deuxième pourvoi en cassation est introduit sur une même affaire.

Une procédure de "renvoi" des questions de droit nouvelles, très discutée dans les deux assemblées, devrait, sans aller jusqu'à autoriser les arrêts de règlement, permettre, par l'affirmation d'une position juridique claire, de traiter plus rapidement et de manière harmonisée les affaires dites de série, enregistrées dans une ou plusieurs juridictions et posant des questions de droit ou de fait identiques.

Enfin, l'article 13 de la loi tend à systématiser les procédures de règlement amiable des affaires, préalable à tout recours. Elles pourront prendre la forme soit d'un recours administratif obligatoire (pour les dommages de travaux publics), soit d'une conciliation, dans des conditions qui seront définies par voie réglementaire.

Sont d'ores et déjà parus plusieurs décrets relatifs à la procédure administrative contentieuse. Après le décret n° 88-707 du 9 mai 1988 relatif à la procédure devant les cours administratives d'appel, d'autres ont eu pour objet d'adapter, d'une part, le décret n° 63-766 du 30 juillet 1963 relatif à l'organisation du Conseil d'Etat (décret n° 88-905 du 2 septembre 1988) en ce qui concerne le pourvoi en cassation, d'autre part, le code des tribunaux administratifs (décrets n° 88-907 du 2 septembre 1988 portant diverses mesures relatives à la procédure administrative contentieuse et n° 88-908 du même jour relatif à l'organisation et au fonctionnement des cours administratives d'appel) aux nouvelles règles de procédure ainsi mises en place.

L'ensemble du dispositif doit entrer en vigueur à partir du 1er janvier 1989, mais afin de rendre fonctionnelle les cours dès cette date, les premières mesures relatives au recrutement de leurs membres ont été prises dès 1988 (cf. infra).

Précisons que les affaires qui auront été enregistrées au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat avant le 1er janvier 1989, qui seront en état d'être jugées et pour lesquelles un rapporteur aura été désigné, demeureront de la compétence d'appel du Conseil d'Etat.

C. LES MOYENS BUDGÉTAIRES

. Les créations d'emplois

S'agissant des personnels, la réforme du contentieux administratif est à l'origine d'un important effort de recrutement.

En 1988, il a ainsi été créé 26 emplois pour la juridiction administrative du premier degré, en même temps que 42 emplois en vue de la mise en place des cours administratives d'appel.

Ces emplois ont été pourvus, à raison de 10 postes, par la voie de l'Ecole nationale d'administration. S'y sont ajoutés deux recrutements exceptionnels pour 15 emplois au titre de l'article 6 de la loi du 31 décembre 1987 et 30 emplois au titre du recrutement complémentaire. Les fonctionnaires ainsi recrutés ont aussitôt commencé leur formation.

En 1989, 31 nouveaux emplois sont créés, soit 6 emplois de présidents de tribunaux administratifs et 25 emplois de conseillers (12 conseillers hors classe et 13 conseillers de première classe). Parallèlement, le gel des emplois du secteur public ne sera pas appliqué au corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Pour la mise en place des cours, il a également été procédé à la création d'emplois administratifs. Quarante-huit emplois de préfecture ont été créés en 1988 et 38 emplois supplémentaires sont prévus pour le 1er octobre 1989. S'y sont ajoutés, en 1988, 26 emplois au titre du personnel des greffes, 12 agents techniques et 10 emplois transférés du budget de la justice. En 1989, quatre nouveaux emplois seront créés pour le greffe des chambres de Paris et 38 emplois le seront par appel au personnel de préfecture.

Au total, 211 emplois seront en principe mis à la disposition des cours administratives d'appel, dont 12 présidents et 61 conseillers.

. Les crédits affectés aux tribunaux administratifs

On rappellera que conformément aux articles 4 et 87 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée par la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, l'Etat a pris à sa charge à compter du 1er janvier 1985 les dépenses de fonctionnement et d'équipement des tribunaux administratifs;

- Les crédits de fonctionnement

En 1988, le montant global des crédits destinés au fonctionnement des tribunaux administratifs s'est élevé à 33,844 millions de francs, ainsi répartis :

- 23,358 millions de francs sur le chapitre 34-96 article 22 pour le fonctionnement matériel des juridictions administratives ;
- 3,486 millions de francs sur le chapitre 34-96 article 89 paragraphe 50 pour la réalisation de travaux d'aménagement et d'entretien à effectuer dans les immeubles affectés aux tribunaux administratifs ;
- 7 millions de francs sur le chapitre 41-51 article 90, en vue du remboursement des annuités d'emprunts contractés par les départements pour les acquisitions foncières et immobilières et les travaux réalisés au profit des tribunaux administratifs lorsque ces opérations ont été entreprises dans le cadre de programmes d'équipement définis en accord avec l'Etat.

En 1989, le projet de budget se borne à la **reconduction pure et simple en francs courants des crédits ouverts en 1988**, sur le chapitre 34-96, la répartition entre articles étant identique.

Les crédits du chapitre 41-51, article 90 bénéficient en revanche d'une légère revalorisation. Portés à 9 millions de francs, ils devraient permettre de couvrir notamment un nouvel emprunt contracté par le département des Yvelines pour l'achèvement du nouveau tribunal administratif de Versailles.

- Les crédits d'investissement destinés aux tribunaux administratifs ont pour la première fois en 1988 été ouverts sur le chapitre 57-40 article 52 relatif à l'équipement immobilier de ces tribunaux pour un montant de 5,5 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement.

Cette dotation a permis de poursuivre le financement des travaux de réinstallation des tribunaux administratifs d'Orléans et de Papeete. Elle a également été destinée au financement des premières études en vue du relogement des tribunaux administratifs de Caen et Nouméa.

En 1989, le chapitre 57-40 article 52 ne sera plus doté. Le ministère devra, comme antérieurement à 1988, procéder à un redéploiement interne des dotations immobilières (préfectures, police...) pour poursuivre le financement des travaux de relogement

des tribunaux administratifs de Caen et Noumea et achever l'installation du tribunal administratif d'Orleans dans ses nouveaux locaux.

. Les crédits afférents aux cours administratives d'appel

Ces nouvelles juridictions devant être en état de siéger à partir de janvier 1989, a été inscrite au budget de l'Intérieur dès 1988 une dotation globale de 15,540 millions de francs pour financer l'installation, l'équipement immobilier et mobilier et le fonctionnement des cinq cours d'appel. Ces crédits ont été ainsi répartis :

- 6,540 millions de francs sur l'article 22 du chapitre 34-96, Dépenses de fonctionnement ;

- 4 millions de francs sur l'article 89 paragraphe 52 du chapitre 34-96, Travaux d'aménagement et d'entretien ;

- 5 millions de francs sur l'article 89 paragraphe 51 du chapitre 34-96, Loyers et charges locatives.

Cette dernière dotation a permis de prendre en location les locaux nécessaires au fonctionnement de chaque cours administrative d'appel.

En 1989, une dotation de 30,910 millions de francs, dont 16,071 millions de francs à titre de mesure nouvelle est prévue pour financer les dépenses précitées. Ces crédits seront ainsi répartis :

- 13,510 millions de francs sur l'article 22 chapitre 34-96, Dépenses de fonctionnement, dont 6,540 millions de dotation reductible correspondant à une première estimation du besoin de crédits de fonctionnement en année pleine, et 6,970 millions de francs pour poursuivre le premier équipement des cours en mobilier et matériel, constituer leur fonds documentaire, etc... ;

- 4,800 millions de francs sur l'article 89 paragraphe 52 du chapitre 34-96, Travaux d'aménagement et d'entretien, dont 0,8 million de francs de dotation reductible et 4 millions de francs pour achever les travaux d'installation (cloisonnement, aménagement de salles d'audiences, etc...);

- 12,600 millions de francs sur l'article 89 paragraphe 51 du chapitre 34-96, Loyers et charges locatives, dont 7,6 millions de francs de mesure nouvelle.

Rappelons que le budget de l'Intérieur a en outre bénéficié d'un crédit de 3 millions de francs en 1988, reconduit en 1989, pour assurer l'équipement informatique des cours administratives d'appel.

*

* *

CONCLUSION

Si l'évolution des concours de l'Etat aux collectivités locales pour 1989 donne des motifs de satisfaction aux responsables locaux, la forte croissance de ces concours est avant tout à mettre au crédit des excellents résultats économiques des deux dernières années, dont le budget de l'Etat tire lui aussi dans son ensemble de substantiels avantages.

En effet, la plupart des grandes dotations obéissent à des mécanismes d'indexation sensibles à la conjoncture. Cela est particulièrement vrai de la DGF et les dotations de décentralisation qui suivent le rythme d'évolution des recettes nettes de TVA de l'Etat. Le taux de 9,19 % qui peut apparaître élevé n'est d'abord que la conséquence des fortes rentrées de TVA en 1988 par rapport aux prévisions.

L'incidence des mesures de réduction des taux de TVA prises en vue de l'harmonisation européenne, ne doit pas être surestimée, ni servir de prétexte à une remise en cause des règles d'indexation de la DGF définies en 1979, lorsque celles-ci commencent à produire de bons résultats pour les collectivités locales.

S'agissant des ressources de compensation des transferts de compétences, votre rapporteur pour avis souligne avec force que le taux d'évolution de la dotation régionale d'équipement scolaire et de la dotation départementale d'équipement des collèges, (de 4 % seulement en autorisations de programme, pour 1989) n'empêche pas ces dotations de rester tout à fait insuffisantes.

Compte tenu de l'état du parc des collèges et des lycées et de l'importance du nombre d'établissements nouveaux à construire pour satisfaire à l'ambition de faire accéder 80 % d'une classe d'âge au baccalauréat, les départements et les régions ne pourront faire face aux charges nouvelles résultant de cet objectif que si l'Etat accompagne leur effort.

Bien qu'il ne soit probablement pas suffisant, le crédit exceptionnel dégagé l'an passé pour la construction des lycées, aurait dû -ainsi que s'y était engagé le gouvernement précédent- être suivi dans un second temps d'une mesure analogue au profit des collèges,

le besoin en établissements du premier et du second cycles étant très comparable.

Votre commission des Lois souhaiterait connaître la position qu'entend arrêter l'actuel gouvernement sur cette question, ce qui fournira un indice utile sur la volonté affirmée de "relancer" la décentralisation.

En la matière, diverses remises en cause sont de nature à alimenter l'inquiétude, votre commission s'étant plus spécialement préoccupée des conséquences de la réforme relative au revenu minimum d'insertion sur l'exercice décentralisé des compétences en matière d'aide sociale. En effet, ce dispositif d'inspiration étatiste ne tient aucun compte des expériences locales déjà entreprises pour lutter contre la pauvreté. Il impose aux collectivités locales de nouvelles charges financières non compensées au titre de l'instruction des dossiers et de la mise en oeuvre des actions d'insertion. Mais surtout il confie à l'État le rôle gratifiant du versement de l'allocation, laissant supporter aux départements le risque d'impopularité, en cas d'échec de l'insertion.

*

* * *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits du ministère de l'Intérieur consacrés aux collectivités locales et à l'administration territoriale.