

N° 106

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

## 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 1994* ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

INTÉRIEUR - DÉCENTRALISATION

Par M. André BOHL,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Charles de Cutzoli, François Giacobbi, Germain Authié, Bernard Laurent, vice-présidents ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Raymond Bouvier, secrétaires ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Bérard, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Didier Borotra, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcei Charmant, François Collet, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenei, Charles Jolibois, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradillo, Michel Rufin, Mme Françoise Seligmann, MM. Jean-Pierre Tizon, Alex Türk, Maurice Ulrich, André Vallet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10<sup>e</sup> légial.) : 536, 580, 584 et T.A. 68.

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 29) (1993-1994).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION .....	5
<b>I. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT : UN PROCESSUS DE DÉCONCENTRATION ET DE MODERNISATION .....</b>	<b>7</b>
<b>A. LA DÉCONCENTRATION DES SERVICES DE L'ÉTAT .....</b>	<b>7</b>
<b>B. LA MODERNISATION DES PRÉFECTURES .....</b>	<b>9</b>
<b>II. LES FINANCES LOCALES : UNE ÉVOLUTION MARQUÉE PAR LA STAGNATION DES CONCOURS DE L'ÉTAT .....</b>	<b>12</b>
<b>A. LES CONCOURS DE L'ÉTAT .....</b>	<b>12</b>
<b>1. Les dotations et subventions de fonctionnement .....</b>	<b>12</b>
<i>a) La dotation globale de fonctionnement (DGF) .....</i>	<i>12</i>
<i>b) La dotation spéciale instituteurs .....</i>	<i>16</i>
<i>c) Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle ...</i>	<i>17</i>
<b>2. Les dotations d'équipement .....</b>	<b>19</b>
<b>3. La compensation financière des transferts de         compétences .....</b>	<b>21</b>
<b>4. Les compensations d'exonérations et de dégrèvement         législatifs .....</b>	<b>22</b>
<i>a) La dotation de compensation de la taxe professionnelle .....</i>	<i>22</i>
<i>b) La contrepartie de l'exonération des taxes foncières .....</i>	<i>23</i>
<i>c) La compensation de divers dégrèvements législatifs et des             exonérations de taxe d'habitation .....</i>	<i>23</i>
<b>B. LA FISCALITÉ LOCALE .....</b>	<b>24</b>
<b>1. La fiscalité directe locale .....</b>	<b>24</b>
<b>2. La fiscalité indirecte locale .....</b>	<b>25</b>

	<u>Pages</u>
<b>C. L'ÉVOLUTION DES BUDGETS LOCAUX .....</b>	<b>26</b>
<b>1. Les budgets des communes .....</b>	<b>26</b>
<b>2. Les budgets des départements .....</b>	<b>28</b>
<b>3. Les budgets des régions .....</b>	<b>30</b>
<b>III. LA MISE EN OEUVRE DES RÉFORMES INTÉRESSANT LES COLLECTIVITÉS LOCALES .....</b>	<b>31</b>
<b>A. LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE .....</b>	<b>32</b>
<b>B. L'APPLICATION DES DISPOSITIONS DU CODE ÉLECTORAL RELATIVES AU FINANCEMENT ET AU PLAFONNEMENT DES DÉPENSES ÉLECTORALES .....</b>	<b>36</b>
<b>C. LA MISE EN PLACE DU COMITÉ DES RÉGIONS .....</b>	<b>38</b>
<b>L'article 62 rattaché .....</b>	<b>43</b>

Mesdames, Messieurs,

Les mesures du projet de loi de finances pour 1994 consacrées aux collectivités locales traduisent la volonté de faire participer ces dernières à l'effort de redressement des finances publiques dans un contexte économique difficile.

La contribution des collectivités locales à cet effort ne peut cependant être qu'imparfaitement mesurée à partir de l'analyse des crédits inscrits au budget du ministère de l'intérieur qui ne représentent qu'une petite partie des concours de l'Etat et qui progressent de 26,620 à 26,923 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiements (+ 1,14 %).

Une annexe au fascicule budgétaire récapitulant les crédits de l'Intérieur retrace l'ensemble des concours de l'Etat aux collectivités locales qui s'élèveront en 1994, à 252,714 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement, soit 17,4 % des charges du budget général.

En outre, la plupart des mesures qui ont suscité l'inquiétude des élus locaux -nouvelles règles d'indexation de la dotation globale de fonctionnement, modification du régime du fonds de compensation de la TVA, réduction des taux de remboursement au titre de la dotation de compensation de la taxe professionnelle- sont inscrites dans la première partie de la loi de finances.

Votre commission des Lois vous présentera, en conséquence, une analyse de l'ensemble des concours de l'Etat et de ces mesures qui, pour certaines d'entre elles, ont pu être aménagées dans un sens plus favorable aux collectivités locales, au cours de l'examen du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale. Il est néanmoins souhaitable que le débat au Sénat puisse permettre de

définir des solutions qui –sans remettre en cause la nécessaire participation des collectivités locales à l'effort budgétaire– répondent aux légitimes préoccupations concernant l'équilibre des finances locales.

Les crédits consacrés à l'administration territoriale passent pour leur part, de 5,366 à 5,974 milliards de francs en dépenses ordinaires et crédits de paiement (+ 10 %). La modernisation des préfetures et l'approfondissement du processus de déconcentration constituent deux priorités dans ce domaine.

Enfin, le présent avis est l'occasion pour votre commission des Lois de faire le point sur un certain nombre de questions intéressant les collectivités locales.

\* \* \*

\*

## **I. L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ETAT : UN PROCESSUS DE DÉCONCENTRATION ET DE MODERNISATION**

L'action «*administration territoriale*» recouvre les crédits relatifs à la rémunération des personnels du cadre national des préfetures ainsi qu'aux moyens de fonctionnement et d'équipement des préfetures et sous-préfetures.

A structure constante, les crédits de l'administration territoriale progressent de 4,2 % en 1994, pour atteindre 5,615 milliards de francs.

Les moyens de fonctionnement des préfetures s'élèvent à 1,505 milliard de francs pour 1994. Grâce à une mesure nouvelle de 44 millions de francs, les cōtations réelles des préfetures sont en augmentation de 2,8 % par rapport aux crédits disponibles pour 1993.

Le processus de déconcentration et de modernisation des préfetures –engagé sous la précédente législature de manière plus ou moins chaotique– sera poursuivi.

### **A. LA DÉCONCENTRATION DES SERVICES DE L'ÉTAT**

Ayant pour effet de transférer des compétences des administrations centrales aux services déconcentrés de l'Etat dans les départements et les régions, le processus de déconcentration constitue une part importante de la modernisation du service public.

Bien qu'ayant déjà engagé plusieurs mesures de déconcentration réglementaire –notamment à partir des projets d'administration déconcentrée, élaborés au niveau régional– le Gouvernement précédent avait néanmoins jugé nécessaire de demander au Parlement d'inscrire dans la loi le principe de la déconcentration. Tel a été l'objet du titre premier de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

En vertu de ces nouvelles dispositions, les administrations centrales n'exercent plus désormais qu'une *compétence d'attribution*, correspondant aux «*missions qui présentent un caractère national ou*

*dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial.*

Sur ce fondement, le décret n° 92-604 du 1er juillet 1992, portant charte de la déconcentration a fixé les modalités de mise en oeuvre de celle-ci.

Ce dispositif a été complété par une circulaire générale d'application de la charte de la déconcentration adressée aux préfets le 23 février 1993 et par une circulaire relative au rôle de la conférence administrative régionale en matière d'intervention financière adressée aux préfets et aux trésoriers payeurs généraux de la région, le 17 mars 1993.

Chaque ministère a, parallèlement, été invité à préparer un plan de déconcentration, par une circulaire du 18 septembre 1992 relative à la déconcentration et à la simplification des structures administratives. Ce plan devait permettre de mettre en conformité avec les nouveaux principes issus de la loi du 6 février 1992 et de la charte de la déconcentration, la répartition des attributions au sein de l'administration, notamment par un resserrement des structures centrales et des transferts de moyens vers les services déconcentrés.

Les propositions présentées, dans ce cadre ainsi défini, par chaque ministère ont été examinées par un groupe de travail associant les ministères de l'Intérieur, du budget et de la fonction publique, dont les conclusions ont été adoptées par le Comité interministériel de l'administration territoriale (C.I.A.T.E.R.), lors de sa séance du 23 juillet 1993.

A la suite de ce C.I.A.T.E.R. et du Comité interministériel d'aménagement du territoire, tenu à Mende le 12 juillet dernier, le Gouvernement a décidé de donner une nouvelle impulsion à la politique de déconcentration. Tel a été l'objet de la communication faite devant le Conseil des ministres, le 28 juillet 1993, par le ministre de la Fonction publique, M. André Rossinot.

La mise en place, au sein de chaque ministère et sous l'autorité du ministre, d'un comité de réorganisation et de déconcentration composé des responsables de l'administration centrale et des services déconcentrés, constituera ainsi la prochaine étape du processus en cours. Chaque comité proposera un schéma directeur ministériel de réorganisation et de déconcentration.

Ces schémas seront étudiés par le C.I.A.T.E.R., dont la réunion est prévue au premier trimestre 1994, sous la présidence du Premier ministre et qui fera, par ailleurs, le point sur l'exécution des décisions arrêtées.

## B. LA MODERNISATION DES PRÉFECTURES

Le plan de modernisation des préfectures, élaboré dès 1985, s'ordonne autour de trois axes :

- la modernisation de la gestion des ressources humaines ;
- la modernisation de la gestion des procédures et des conditions de délivrance des titres réglementaires, en vue d'améliorer le service rendu au public ;
- la modernisation des conditions et du cadre d'accueil des usagers et de travail pour les personnels.

En ce qui concerne, en premier lieu, la *gestion du personnel*, un programme de transformations d'emplois a été mis en oeuvre à partir de 1991 afin que les préfectures disposent, à l'issue du plan de modernisation, d'un encadrement conforme aux nécessités de fonctionnement, soit 15 % de fonctionnaires la catégorie A ; 20 % de catégorie B ; 65 % de catégorie C et D.

Cet effectif de référence fait l'objet d'une procédure d'actualisation en 1993, après la mise en place d'un observatoire des effectifs, placé sous l'égide de l'Inspection générale de l'administration. Composé de fonctionnaires de plusieurs directions du ministère de l'Intérieur et de membres du corps préfectoral, cet observatoire sera chargé d'organiser un suivi permanent des besoins des préfectures et d'apprécier pour chaque prestation les gains de productivité consécutifs notamment à la modernisation ou aux grandes applications informatiques.

L'amélioration de la gestion du personnel est, par ailleurs, attendue d'un outil totalement informatisé dont le lancement progressif a été engagé en février 1993.

Enfin, ont été prévues une généralisation et une harmonisation des compléments de rémunération ainsi qu'une adaptation du régime indemnitaire, le 31 décembre 1994 devant constituer le terme légal des compléments de rémunération sous leur forme actuelle.

En ce qui concerne, en second lieu, la *gestion des procédures* et des *conditions de délivrance des titres* réglementaires, quatre grandes applications informatiques sont désormais opérationnelles dans les préfectures :

- délivrance des cartes grises,
- délivrance des permis de conduire,
- gestion des dossiers relatifs aux étrangers,
- centralisation des résultats électoraux.

**Par ailleurs, une nouvelle application informatique concernant la généralisation d'ici fin 1995 de la carte nationale d'identité à sécurité renforcée –expérimentée depuis 1988 dans le département des Hauts-de-Seine– sera engagée, 100 millions de francs étant consacrés à ce projet.**

Lors de son audition par la commission des Lois, M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a cependant estimé que cette réforme devait conduire à une réflexion en amont de la Chancellerie, pour une meilleure fiabilité des documents d'état civil servant à l'établissement des cartes d'identité. Il a annoncé qu'un second site de fabrication serait créé en province et s'est déclaré à l'écoute de toutes les propositions d'implantation qui pourraient lui être faites à ce sujet.

Enfin, les conditions et le cadre d'*accueil des usagers* et de *travail du personnel* font l'objet d'un fonds de modernisation, créé en 1990.

Les crédits affectés à ce fonds ont tendu à améliorer l'accueil du public, notamment les handicapés, à réaliser certains projets tels que la modernisation des locaux de documentation, la mise en place de l'archivage électronique des dossiers des services recevant du public, la création des services télématiques.

Le parc informatique des préfectures comprend désormais 20 000 postes contre 4 000 en début de la programmation (1988). Parallèlement aux grandes applications réglementaires, des applications dites « locales » ont, en outre, été développées afin d'améliorer la gestion interne des préfectures.

Les crédits affectés au fonds de modernisation ont néanmoins évolué de manière contrastée : 26 millions de francs en 1990 ; 11 millions de francs en 1992 ; 10 millions de francs en 1993.

En 1994, les crédits de ce fonds seront consacrés :

- à la sécurisation des locaux de délivrance des titres, 10 000 formulaires ayant, en particulier, été dérobés depuis le début de l'année ;
- aux travaux d'entretien et à la modernisation des locaux ;
- à la poursuite de l'informatisation des régies de recettes ;

- à l'équipement des préfectures en stations d'archivage électronique.

Dans le domaine informatique, on relèvera -outre l'affectation déjà mentionnée de 100 millions à la généralisation de la carte nationale d'identité informatisée et infalsifiable- le raccordement progressif des sous-préfectures aux grandes applications réglementaires rappelées ci-dessus (10 millions de francs).

Néanmoins, cette déconcentration de la délivrance des titres en sous-préfecture et le processus de raccordement soulèvent le problème des conditions de sécurité physique des installations, qui constitue -comme il a été dit ci-dessus- un des axes prioritaires pour 1994. Il en résultera des dépenses nouvelles dans le budget de fonctionnement des sous-préfectures.

En ce qui concerne l'immobilier, l'augmentation des crédits du programme national d'équipement des préfectures appuiera la politique immobilière en cours : « désimbrication » des locaux des préfectures avec ceux des conseils généraux ; travaux d'amélioration des conditions de sécurité des préfectures.

\*

\* \*

## **II. LES FINANCES LOCALES : UNE ÉVOLUTION MARQUÉE PAR LA STAGNATION DES CONCOURS DE L'ÉTAT**

### **A. LES CONCOURS DE L'ÉTAT**

L'évolution des concours de l'Etat –qui s'élèvent à **252,714 milliards de francs en 1994**– se caractérise par une quasi-stagnation.

Cette évolution traduit la participation des collectivités locales à l'effort de redressement des finances publiques.

Plusieurs mesures inscrites dans la première partie du projet de loi de finances tendent, en effet, à infléchir l'évolution des concours de l'Etat. Certaines d'entre elles ont néanmoins été aménagées par l'Assemblée nationale dans un sens plus favorable aux collectivités locales.

Les concours de l'Etat aux collectivités locales sont récapitulés dans le tableau ci-contre.

#### **1. Les dotations et subventions de fonctionnement**

##### *a) La dotation globale de fonctionnement (DGF)*

La DGF progresse de **2%** entre 1993 et 1994, passant de **96,219 milliards de francs** à **98,144 milliards de francs**.

##### **- La modification des règles d'indexation de la DGF**

Cette croissance ralentie résulte de l'article 20 du projet de loi de finances qui modifie les règles d'indexation de la DGF.

Rappelons que, conformément au deuxième alinéa de l'article L. 234-1 du code des communes, la DGF évolue à compter de 1992 selon un indice égal à la somme du taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages et des deux tiers du taux d'évolution du PIB total en volume, sous réserve que celui-ci soit positif.

**Etat récapitulatif des concours de l'Etat aux collectivités locales**  
(en millions de francs)

	Budget voté de 1993 (montants révisés)	Loi de finances pour 1994 (prévisions)	Evolution (%)
<b>Subventions spécifiques (tous ministères)</b>			
. Fonctionnement	4.042	3.915	- 3,1
. Equipement et Comptes spéciaux du Trésor			
AP .....	5.020	4.342	- 13,5
CP .....	4.392	3.585	- 18,4
<b>Sous-total DO + AP</b>	<b>9.062</b>	<b>8.257</b>	<b>- 8,9</b>
<b>DO + CP</b>	<b>8.434</b>	<b>7.500</b>	<b>- 11,1</b>
<b>Dotations de fonctionnement</b>			
. Dotation globale de fonctionnement	96.219	98.144	+ 2,0
. Dotation spéciale instituteurs	3.257	3.093	- 5,0
. Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	1.392	1.300	- 6,6
. Dotation élu local	250	250	
<b>Sous-total</b>	<b>101.118</b>	<b>102.787</b>	<b>+ 1,6</b>
<b>Dotations d'équipement</b>			
. Fonds de compensation de la TVA	21.100	20.540 <sup>(1)</sup>	- 2,7
. Dotation globale d'équipement			
AP .....	5.895	5.895	
CP .....	5.582	5.582	
. Amendes de police	1.000	1.200	+ 20,0
<b>Sous-total DO + AP</b>	<b>27.995</b>	<b>27.635</b>	<b>- 1,3</b>
<b>DO + CP</b>	<b>27.682</b>	<b>27.322</b>	<b>- 1,3</b>
<b>Compensation des transferts de compétences</b>			
. Dotation générale de décentralisation	12.921 <sup>(2)</sup>	13.333 <sup>(2)</sup>	+ 3,2
. DGD formation professionnelle	1.067	1.155	+ 8,3
. DGD Corse	2.931	2.990	+ 2,0
. Dotation régionale d'équipement scolaire			
AP .....	2.807	2.947	+ 5,0
CP .....	2.707	2.835	+ 4,7
. Dotation départementale d'équipement des collèges			
AP .....	1.388	1.458	+ 5,0
CP .....	1.339	1.403	+ 4,8
. Fiscalité transférée (prévisions)	37.700	38.980	+ 3,4
. Cor. de Loi du 13 mai 1991 (droit de consommation sur les alcools)	45	47	+ 4,4
<b>Sous-total DO + AP</b>	<b>58.859</b>	<b>60.910</b>	<b>+ 3,5</b>
<b>DO + CP</b>	<b>58.710</b>	<b>60.743</b>	<b>+ 3,5</b>
<b>Compensation des allègements d'impôts locaux</b>			
. Dotation de compensation de la taxe professionnelle	22.848	19.091	- 16,4
. Contrepartie de l'exonération de taxe foncière (subvention de l'Intérieur)	1.800	1.503	- 16,5
. Compensation de prélèvements législatifs	23.588	24.181	+ 2,5
. Compensation sur exonération de taxe d'habitation et de taxes foncières (prélèvement sur recettes)	7.426	8.350	+ 12,4
<b>Sous-total</b>	<b>55.662</b>	<b>53.125</b>	<b>- 4,6</b>
<b>TOTAL GENERAL DO + AP</b>	<b>252.696</b>	<b>252.714</b>	
<b>DO + CP</b>	<b>251.606</b>	<b>251.477</b>	

<sup>(1)</sup> Ce chiffre ne tient pas compte des modifications apportées en première lecture par l'Assemblée nationale à l'article 22 du projet de loi de finances

<sup>(2)</sup> Hors provision technique de 1 milliard de francs liée à l'écrêtement des départements surfiscaux, afin d'éviter un double compte.

L'article 20 précité prévoit qu'à compter du 1er janvier 1994, la DGF évoluera chaque année en fonction du taux d'évolution de la moyenne du prix de la consommation des ménages (hors tabac), tel qu'il est estimé dans la projection économique annexée au projet de loi de finances de l'année. Aucune régularisation n'interviendrait, combien même l'indice des prix définitif se révélerait supérieur à l'indice prévisionnel.

Pour justifier cette modification du mode d'indexation, le Gouvernement fait, en premier lieu, valoir que –grâce à l'indexation en vigueur– les collectivités locales ont perçu, en 1992 et 1993, une DGF qui correspondait pour une part à une croissance qui ne s'est pas réalisée.

En effet, tant en 1992 qu'en 1993, une divergence est apparue entre l'évolution de la DGF et la réalité de la croissance économique : en 1992, la DGF en loi de finances initiale a été fondée sur un taux d'évolution de + 3,96 % alors que l'indice définitif s'est établi à + 3,1 %. En 1993, le taux d'évolution en loi de finances initiale a été de + 4,33 % (2,6 % pour les prix plus 2/3 du PIB total en volume : 1,73 %). Or, l'évolution du PIB devrait être négative (- 0,8 %). L'indice révisé pour 1993, ne tenant compte que de l'évolution des prix, s'établirait ainsi à + 1,9 %.

Cette situation résulte néanmoins de l'écart entre les prévisions et la réalité économique, qui a caractérisé tout particulièrement la préparation et l'exécution de la dernière loi de finances, dont les collectivités locales ne sauraient être tenues pour responsables.

En second lieu, le Gouvernement fait valoir que l'application des règles actuelles aurait entraîné un montant de DGF inférieure de 700 millions de francs à celle inscrite en loi de finances initiale, ce qui aurait rendu impossible la prise en compte des préoccupations d'aménagement du territoire.

Cependant, un mode d'indexation intégrant l'évolution des prix et les deux tiers du taux de croissance n'aurait abouti à une diminution de la DGF en 1994 que si l'indice avait été appliqué à une DGF pour 1993 révisée à la baisse. Or, ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, les règles d'indexation en vigueur excluent toute régularisation négative.

En l'absence de modification de l'indexation, la DGF progresserait de + 2,93 % en 1994 (soit, prix : 2 % + 0,93 % correspondant aux deux tiers du PIB total en volume : 1,4 %), soit plus de 2,819 milliards de francs, le nouveau mode d'indexation limitant la progression de la DGF à 1,925 milliard de francs, les collectivités

locales subissent donc un manque à gagner de 894 millions de francs.

Une telle contraction de ressources aura des effets très sensibles sur les budgets locaux. On rappellera, en effet, que la DGF représentait 19,5 % des recettes des communes et 7,7 % de celles des départements en 1990. Elle contribuait, en outre, à hauteur de 30 % aux recettes de fonctionnement des communes et de 12 % à celles du département.

Représentant pour l'année 1994, la participation des collectivités locales à l'effort de redressement économique et budgétaire, l'indexation sur le seul indice des prix ne saurait donc être maintenue pour les exercices ultérieurs sans risquer de mettre en cause gravement l'équilibre des finances locales.

Une telle indexation, appliquée de manière durable, aurait, par ailleurs, l'inconvénient de rompre tout lien entre l'évolution de la DGF et celle de l'activité économique, contrairement à la nature même de cette dotation.

Lors de son audition par la commission des Lois, M. Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales, a précisé qu'à compter de 1995, une partie du taux de croissance du produit intérieur brut serait réintégrée dans l'indexation au vu de la situation financière à la fin de 1994. Il a souligné qu'il s'agissait là d'un engagement formel du Gouvernement qui serait respecté en tant que tel.

#### **- Une modification des règles de répartition de la DGF**

Connaissant, en 1994, une évolution limitée à celle des prix, la DGF verra, par ailleurs, ses règles de répartition modifiées.

La réforme en cours d'examen devant le Parlement – qui a été adoptée en première lecture par le Sénat, le 28 octobre dernier – tend, en effet à remédier à la situation de blocage observée lors de la répartition de la DGF des communes en 1993 et à rendre à celle-ci sa vocation de péréquation dans une perspective d'aménagement du territoire (voir l'avis de la commission des Lois n° 45, 1993-1994).

Fondée sur un double objectif de stabilité et de solidarité, elle prévoit la création, d'une part, d'une dotation forfaitaire regroupant les composantes structurellement stables de l'actuelle DGF (dotations du taux commun, dotation villes-centre, dotations touristiques) et, d'autre part, d'une dotation d'aménagement du territoire destinée à financer l'intercommunalité, la solidarité urbaine et la solidarité rurale.

Lors de son audition par la commission des Lois, en réponse à M. Pierre Lagourgue qui rappelait l'engagement pris par le ministre délégué de faire procéder à des études sur un alignement éventuel des conditions de versement de cette dotation dans les départements d'outre-mer sur celles appliquées en métropole, M. Daniel Hoeffel, ministre délégué, a indiqué que ces études étaient en cours de réalisation et qu'elles seraient disponibles au plus tard lors de la deuxième lecture par le Sénat du projet de loi sur la réforme de la DGF.

*b) La dotation spéciale instituteurs*

La dotation spéciale instituteurs (DSI) a été instituée par la loi du 2 mars 1982, afin de compenser les charges supportées par les communes dans le cadre du droit au logement des instituteurs ou à l'indemnité en tenant lieu.

Indépendante de la DGF depuis la loi du 29 novembre 1985, cette dotation évolue néanmoins comme celle-ci.

L'Etat verse aux communes une somme forfaitaire qui n'a pas de rapport direct avec la charge réelle supportée par elles. Le montant de la dotation correspond, en effet, à la charge moyenne pesant sur les communes en matière de logement des instituteurs. La dotation unitaire, attribuée par instituteur logé ou indemnisé, résulte du rapport entre les crédits inscrits en loi de finances et le nombre d'ayants-droit.

Au niveau départemental, le préfet fixe le taux de base de l'indemnité représentative de logement après consultation des communes et du conseil départemental de l'éducation nationale. Des majorations résultant de la situation familiale et professionnelle de l'ayant-droit s'ajoutent éventuellement à ce taux de base.

Tirant les conséquences de l'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs d'école -qui devrait conduire à l'extinction progressive de cette dotation spéciale, ce nouveau corps ne bénéficiant pas du droit au logement ou de l'indemnité en tenant lieu- l'article 21 du projet de loi de finances propose de supprimer l'indexation de la DSI à compter du 1er janvier 1994.

Cette dotation diminuerait, en conséquence, de 5 % entre 1993 et 1994, passant de 3,257 milliards de francs à 3,093 milliards de francs.

Cette mesure aurait néanmoins pour effet de mettre à la charge des communes une éventuelle majoration de l'indemnité compensatrice versée aux instituteurs ou un relèvement des frais d'entretien des logements affectés, en 1994.

Aussi faut-il se féliciter que le Gouvernement ait accepté -comme l'a confirmé le ministre délégué devant la commission des Lois- le maintien des règles d'indexation actuelles.

*c) Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle*

Le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), qui a été institué par la loi du 10 janvier 1980, est alimenté par une subvention de l'Etat et par le produit de la cotisation nationale de péréquation de la taxe professionnelle.

La subvention de l'Etat est composée d'une dotation *stricto sensu* et des sommes affectées au FNPTP pour financer la nouvelle dotation de développement rural créée par la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Elle diminue de 6,6 % en 1994 passant d'1,392 milliard de francs à 1,3 milliard de francs.

En 1994, en effet, la dotation de l'Etat s'élève à 740 millions de francs, soit - 6,6 % par rapport à 1993. Cette diminution correspond à la baisse des recettes fiscales nettes de l'Etat sur lesquelles cette dotation est indexée.

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

Selon une estimation réalisée par la Direction de la comptabilité publique, ce produit -qui correspond au produit des cotisations encaissées en 1992- s'élève pour 1993 à 1 708,077 millions de francs, soit + 0,5 % par rapport à 1992. En 1994, le produit de la cotisation ne devrait pas augmenter.

La dotation de développement rural est devenue la première fraction du FNPTP, la deuxième fraction étant désormais constituée de ses trois parts traditionnelles (part principale, seconde part, réserve).

**- la dotation de développement rural (DDR)**

La DDR dont l'objet est d'encourager les groupements de communes et les communes qui jouent un rôle de développement économique et d'aménagement rural s'élèverait à 560 millions de francs en 1994. Elle est elle même divisée en deux parts.

La première part est destinée aux communautés de communes et aux groupements de communes à fiscalité propre, sous réserve pour ces derniers d'avoir pour compétences le développement économique et l'aménagement de l'espace.

335 groupements de communes à fiscalité propre (153 districts et 182 communautés de communes), pour un total de 70 départements, ont été retenus en 1993 au titre de la répartition de la première part de la DDR. L'attribution moyenne nationale par groupement s'élève à 1,1 million de francs.

La seconde part de la DDR est consacrée aux communes qui remplissent les conditions suivantes :

- compter moins de 10 000 habitants ;
- être le chef-lieu du canton ou une commune plus peuplée que le chef-lieu de canton ;
- avoir un potentiel fiscal par habitant inférieur au potentiel fiscal moyen des communes de moins de 10 000 habitants.

En, 1993, 2 552 communes ont été bénéficiaires de cette seconde part, soit une attribution moyenne par commune de l'ordre de 94 000 francs.

On rappellera que, dans le cadre de la réforme en cours de la DGF, la deuxième fraction de la nouvelle dotation de solidarité rurale –destinée aux bourgs-centres– aura vocation à se substituer purement et simplement à la deuxième part de la DDR.

Néanmoins, ont été prévus, d'une part, à titre exceptionnel, un mécanisme de sauvegarde pour les communes qui, éligibles en 1993 au titre de la DDR, ne pourraient pas bénéficier de la dotation de solidarité rurale et, d'autre part, une déconcentration au niveau départemental de la deuxième part de la DDR, formule qui n'existe actuellement que pour les groupements.

**- La seconde fraction du FNPTP**

La seconde fraction du FNPTP est divisée en trois parts auxquelles s'ajoute la quote-part des DOM.

La part principale de la seconde fraction du FNPTP constitue l'élément essentiel du dispositif de péréquation des ressources entre collectivités locales. Ses critères d'éligibilité, définis par le 2° du II de l'article 1648 B du code général des impôts, reposent sur une double condition de potentiel fiscal et d'effort fiscal, appréciée à l'intérieur d'une même strate démographique.

18 342 communes ont satisfait, en 1993, ces critères d'éligibilité. La dotation s'est élevée à 56,34 F par habitant.

La seconde part est destinée à compenser les pertes importantes de base d'imposition à la taxe professionnelle, enregistrées d'une année sur l'autre par des communes ou groupements de communes. En 1993, 12 111 communes ont bénéficié de cette seconde part.

La part résiduelle est réservée aux communes confrontées à des difficultés financières du fait d'une perte de base de taxe professionnelle et dont le budget est soumis à la chambre régionale des comptes. Compte tenu des très faibles taux de consommation constatés les années antérieures, le montant de ce crédit a été fixé à trois millions de francs en 1993.

Enfin, en 1993, le montant de la quote-part DOM est de 67,922 millions de francs.

## **2. Les dotations d'équipement**

Les dotations et subventions d'équipement diminueraient de - 1,3 % en 1994 et atteindraient ainsi 27,6 milliards de francs.

La fixation pour 1994 des montants de la dotation globale d'équipement fait l'objet de l'article 62 rattaché au budget du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, qui sera examiné à la fin du présent rapport.

### **- Le fonds de compensation de la TVA**

Le fonds de compensation de la TVA, créé en 1976, constitue le plus important des concours de l'Etat à l'investissement des collectivités locales, puisqu'il représente les deux tiers du montant total de ces concours. Il a pour objet de compenser, sur une base forfaitaire et globale, les versements de TVA effectués par les collectivités locales sur leurs investissements.

Dans le régime en vigueur, sur la base du taux intermédiaire de 18,6 %, les attributions du FCTVA représentent 15,682 % du montant des investissements éligibles. Le FCTVA s'est élevé à 21,1 milliards de francs en 1993.

Dans sa rédaction initiale, l'article 22 du projet de loi de finances prévoyait d'abaisser, dès 1994, le taux forfaitaire d'attribution du FCTVA de 15,682 % du montant des investissements éligibles à 14,777 %, soit une diminution de 0,905 % par rapport au précédent taux qui résultait de la loi de finances rectificative pour 1988. L'incidence d'une telle mesure s'élèverait à 1,260 milliard de francs en 1994. Le montant des crédits ouverts pour 1994 s'établirait à 20,540 milliards de francs, soit une baisse de 2,65 % par rapport à 1993.

Son objet est de limiter les remboursements de TVA à la part restant effectivement à l'Etat après le prélèvement opéré au titre de la participation de la France au budget des communautés européennes.

Or, le caractère rétroactif de cette disposition apparaissait particulièrement défavorable à l'équilibre financier des investissements des collectivités locales. En effet, les attributions au titre d'une année se font au vu des dépenses effectuées deux ans auparavant. Le nouveau taux de compensation se serait donc appliqué à des investissements réalisés en 1992 alors que les plans de financement avaient été bâtis sur la base des taux actuellement en vigueur. C'est pourquoi, l'Assemblée nationale a décidé de reporter cette diminution du taux de remboursement au 1er janvier 1996.

Votre rapporteur pour avis observe, en outre, que ces mesures doivent être mises en relation avec la réforme envisagée des comptabilités communales. Lors de son audition par la commission des Lois, M. Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales, après avoir rappelé que le Gouvernement avait décidé de reprendre à son compte le projet de loi déposé par le Gouvernement précédent, a souligné que les dispositions proposées étaient nécessaires. Il a néanmoins relevé, d'une part, que l'amortissement ne porterait que sur les biens renouvelables, et d'autre part, que le provisionnement des risques concernerait des montants financiers limités. Il a enfin précisé que l'expérimentation en cours dans des communes de moins de 3 500 habitants serait étendue, en 1994, à des communes de plus de 3 500 habitants. Il a considéré que la connaissance des résultats de ces expérimentations serait utile dans la perspective de l'examen du projet de loi.

### **3. La compensation financière des transferts de compétences**

Les concours de l'Etat destinés à compenser les transferts de compétences -et qui, à ce titre, ne peuvent en aucun cas être assimilés à des subventions- atteignent 60,910 milliards de francs, soit une hausse de + 3,5 %.

La dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation départementale d'équipement des collèges font l'objet de l'article 62 rattaché au budget du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, qui sera examiné à la fin du présent rapport.

#### **- La dotation générale de décentralisation**

La dotation générale de décentralisation (DGD) tend à assurer aux collectivités locales la couverture des charges résultant des compétences transférées et qui ne sont pas compensées par des transferts de fiscalité. Elle est inscrite au chapitre 41-56 du budget du ministère de l'intérieur.

Néanmoins, à compter du 1er janvier 1993, l'intégralité des crédits destinés à la collectivité territoriale de Corse au titre des compétences transférées par la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 a été regroupée dans un chapitre distinct (41-57).

Le montant total de la DGD -hors crédits affectés à la Corse- s'élève, en 1994, à 13,333 milliards de francs, soit une hausse de + 3,2 % plus forte que celle qui aurait résulté d'une simple indexation sur l'évolution de la DGF (+ 2 %).

La DGD des communes s'élève à 1,29 milliard de francs, celle des départements à 8,55 milliards de francs et celle des régions à 3,485 milliards de francs.

La dotation spécifique à la collectivité territoriale de Corse s'élève, pour sa part, à 1,155 milliard de francs.

La multiplication, au cours des dernières années, de transferts de compétences sans compensation financière a mis à mal les principes issus de la décentralisation et rendu singulièrement complexes les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

La réunion prochaine de la commission sur l'évaluation des charges résultant des transferts de compétences -qui n'avait plus été convoquée depuis plusieurs années- ainsi que la réalisation d'une

étude globale sur les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales confiée à un haut magistrat de la Cour des comptes, devront permettre de dresser un bilan d'ensemble et d'opérer les clarifications nécessaires.

#### **4. Les compensations d'exonérations et de dégrèvement législatifs**

La compensation financière des mesures d'allègement d'impôt, versée par l'Etat aux collectivités locales, s'élèverait en 1994 à 53,125 milliards de francs, soit - 4,5 % par rapport à 1993.

Cette diminution est essentiellement due à l'aménagement par l'article 23 du projet de loi de finances de la compensation de l'abattement de 16 % des bases de la taxe professionnelle, appliquée depuis la loi de finances pour 1987.

##### *a) La dotation de compensation de la taxe professionnelle*

Cette dotation tend à compenser au bénéfice des collectivités locales :

- l'abattement de 16 % sur les bases de taxe professionnelle appliqué depuis 1986 ;

- la réduction pour embauche ou investissement (REI) prévue par l'article 1649 A bis du code général des impôts.

Son montant passerait de 22,848 milliards de francs en 1993 à 19,092 milliards de francs en 1994, soit une baisse de 16,4 %.

L'article 23 du projet de loi de finances tend , en effet, à réduire le montant de la compensation versée à chaque collectivité. Dans sa rédaction initiale, la réduction était égale à 30 % du taux de progression du produit de taxe professionnelle constaté entre 1987 et 1993. Néanmoins, elle était plafonnée à 50 % du montant de la compensation qui aurait dû être perçue.

L'Assemblée nationale –sans remettre en cause cette mesure qui fait participer les collectivités locales à l'effort de redressement économique et budgétaire– a néanmoins substitué au pourcentage uniforme de 30% initialement prévu pour le calcul de la réduction de compensation versée à chaque collectivité, deux

pourcentages de 15 et 35 % afin de moduler la réduction en fonction de l'importance de l'augmentation constatée.

*b) La contrepartie de l'exonération des taxes foncières*

La contrepartie de l'exonération des taxes foncières tend à compenser les pertes de recettes résultant pour les collectivités des exonérations de courte durée dont bénéficient les constructions nouvelles et les exonérations temporaires de plus longue durée dont bénéficient les HLM et les constructions neuves financées par les PAP.

Cette contrepartie s'élèverait en 1994 à 1,503 milliard de francs, soit une diminution de 16,5 % par rapport à 1993, qui s'explique par la suppression de la compensation de l'exonération de courte durée dont peuvent bénéficier certaines constructions neuves, conformément à l'article 128 de la loi de finances pour 1992.

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

La compensation des exonérations de taxe d'habitation, de taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties progresse de 12,4 % par rapport à 1993 pour s'établir à 8,35 milliards de francs en 1994. Cette progression est notamment due à la suppression de la part régionale et de la part départementale (sous une forme partielle et échelonnée entre 1993 et 1995) de la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

On rappellera néanmoins que la compensation de cette exonération de taxe foncière fait l'objet d'un abattement de 1 % calculé en fonction du produit des taxes fiscales et du potentiel fiscal.

La compensation de divers dégrèvements législatifs atteindrait 24,181 milliards de francs en 1994, soit une hausse de 2,5 %.

## **B. LA FISCALITÉ LOCALE**

La part de la fiscalité locale dans le produit intérieur brut (P.I.B.) a progressé légèrement de 4,09 % en 1991 à 4,17 % en 1992. Le poids de la fiscalité locale dans l'économie reste néanmoins modérée.

### **1. La fiscalité directe locale**

En ce qui concerne la seule fiscalité directe locale, sa part dans le P.I.B. est passée de 3,2 % en 1991 à 3,29 % en 1992 pour atteindre 3,51 % en 1993. En 1993, le produit voté par les collectivités locales s'est élevé à 231,5 milliards de francs (+ 10 %).

Le ralentissement de son produit enregistré en 1991 (+ 9,61 %) s'est poursuivi en 1992 (+ 6,19 %), année marquée notamment par la diminution du produit de la taxe d'habitation qui résulte de la transformation en exonérations des dégrèvements. En 1993, on relève la suppression de la taxe foncière sur les propriétés non bâties classées en surface agricole pour les départements et les régions ainsi que la transformation des dégrèvements du foncier non bâti en exonérations.

Le produit de la taxe professionnelle a connu en 1992 la croissance la plus forte (+ 10,8 %). En revanche, la même année, l'augmentation du foncier non bâti a été faible (+ 1 %).

En 1993, les résultats sont contrastés selon les collectivités. Pour les communes, le foncier bâti connaît la croissance la plus forte (+ 8,2 %). Pour les départements, l'évolution la plus importante concerne la taxe professionnelle (+ 11,8 %). Enfin, en ce qui concerne les régions, la taxe d'habitation (+ 24,3 %) et le foncier bâti (+ 24,2 %) enregistrent une progression importante qui contraste avec la diminution très forte du foncier non bâti (- 89,1 %) pour les motifs déjà indiqués.

On relève, par ailleurs, que la croissance des recettes de fiscalité directe des communes (+6,4 %) est plus faible en 1993 comme en 1992 que celle des autres collectivités.

Les groupements de communes à fiscalité propre enregistrent, en revanche, une hausse importante du produit voté (+ 34 %) en 1993.

Pour les départements, le taux d'évolution reste relativement stable : + 10,8 % en 1993 contre + 8,6 % en 1992, + 9,7 % en 1991 et + 9,5 % en 1990.

En ce qui concerne, enfin, les régions, le ralentissement observé les années précédentes, qui s'était fortement accentué en 1992 (+ 6 % contre + 13,9 % en 1991 et + 20 % en 1990) s'est interrompu en 1993 (+ 19,8 %).

## **2. La fiscalité indirecte locale**

La fiscalité indirecte locale comprend des taxes d'importance inégale. Cinq taxes totalisent, en effet, 88 % du produit global :

- la taxe départementale de publicité foncière et le droit départemental d'enregistrement (33 %) ;
- la vignette automobile départementale (20 %) ;
- la taxe sur l'électricité (12,5 %) ;
- la taxe additionnelle aux droits de mutation (14 %) ;
- la taxe sur les cartes grises (9 %).

L'importance de la fiscalité indirecte est également inégale selon les collectivités.

Pour les communes, 85 % des recettes fiscales proviennent de la fiscalité directe. Les quatre taxes directes leur procurent, par ailleurs, la moitié de leurs recettes budgétaires.

La fiscalité indirecte représente 39 % des ressources des départements, à travers essentiellement la taxe départementale de publicité foncière et le droit départemental d'enregistrement ainsi que la vignette automobile.

Enfin, en ce qui concerne les régions, la fiscalité indirecte représente 45 % du produit fiscal à partir de trois taxes principales : la taxe sur les cartes grises, la taxe additionnelle aux droits de mutation, la taxe sur les permis de conduire.

La fiscalité indirecte enregistre une faible évolution en 1993 (+ 1,9 %) après deux années de baisse. Les effets de la crise du marché immobilier sont sensibles sur le produit des droits de mutation transférés aux départements.

## C. L'ÉVOLUTION DES BUDGETS LOCAUX

Suivant une note de conjoncture établie par le Crédit local de France en juillet dernier, l'année 1993 se caractériserait, pour les collectivités locales, par des marges de manoeuvre un peu moins resserrées qu'en 1992.

Les contrats emploi-solidarité devraient en particulier atteindre un palier après plusieurs années de forte croissance. Rappelons qu'à travers ces contrats –dont un tiers les concerne– les collectivités locales ont fortement contribué à la politique de l'emploi. Elles auront, par ailleurs, créé 180 000 emplois nouveaux entre 1982 et 1990.

En revanche, les dépenses d'aide sociale connaissent une forte hausse (+ 7%). Ainsi, les dépenses concernant le RMI qui représentaient 700 millions de francs en 1990– ont doublé en 1992 (1,4 milliard de francs) et devraient atteindre 2 milliards de francs en 1993.

Les dépenses d'équipement croissent à un rythme sensiblement équivalent à celui observé en 1992, avec des résultats contrastés suivant les collectivités : pour la première fois depuis le transfert des compétences, les projets d'équipement des départements et des communes connaissent une évolution légèrement négative ; le dynamisme régional, en revanche, se maintient..

En ce qui concerne les recettes, 1993 est marquée –suivant le Crédit local de France– par une évolution plus rapide des recettes fiscales (+ 7,5 % contre + 5,9 % en 1992). Les dotations de l'Etat progressent de 5,4 % après une hausse de 1,3 % en 1992.

### 1. Les budgets des communes

Les dépenses totales votées par les communes dans les budgets primitifs 1993 progressent de 3,7 % en francs courants par rapport à 1992, évolution qui correspond à une stabilisation en volume des dépenses communales (+ 0,9 %).

Les dépenses de fonctionnement augmentent de 6 % (+ 3,1 % en volume), soit un rythme comparable à ceux des exercices précédents (+ 6,1 % en 1992, + 6,9 % en 1991). Leur poids, dans

l'ensemble du budget communal passerait de 64,9 % en 1992 à 66,3 % en 1993.

On relèvera, en particulier, l'effet des accords salariaux qui ont pesé sur les frais de personnel (+ 6,3 %) qui représentent 42,3 % des dépenses de fonctionnement.

En revanche, en raison de la diminution du recours à l'emprunt au cours des années récentes, les intérêts de la dette ont baissé de 0,2 % en volume.

Les dépenses d'investissement ont diminué de 0,5 % en francs courants. Cette baisse résulte d'une diminution des prévisions d'investissements directs (- 2,8 %) et de la très faible croissance des remboursements de dettes (+ 1,9 %).

On remarquera néanmoins que l'établissement obligatoire de budgets annexes, en application de la nomenclature comptable M 49, pour les services d'eau et d'assainissement, dont les dépenses ne sont plus prises en compte dans les budgets principaux, a dû peser sur ce poste de dépenses.

En outre, la prise en charge de certaines dépenses d'équipement par les nouvelles structures de coopération intercommunale réduit par voie de conséquence les crédits engagés par les communes membres sur leur propre budget.

Enfin, la dette communale s'accroît de 3,2 %, soit un rythme comparable à celui de 1992 (+ 3 %). Mais la diminution du recours à l'emprunt pendant plusieurs années consécutives se traduit par un arrêt de la croissance de la dette en francs constants (+ 0,4 % en 1993 après + 0,1 % en 1992).

Au total, les budgets primitifs des communes s'établissent en moyenne à 7 077 francs par habitant dont 4 695 francs en dépenses de fonctionnement et 2 383 francs en dépenses d'investissement.

**EVOLUTION DES BUDGETS PRIMITIFS DES COMMUNES EN 1993**

	<b>Communes de moins de 10 000 habitants</b>	<b>Communes de plus de 10 000 habitants</b>	<b>Ensemble des communes</b>
<b>Dépenses totales</b>	<b>+ 4,7 %</b>	<b>+ 3,0 %</b>	<b>+ 3,7 %</b>
<b>Fonctionnement</b>			
Dépenses de fonctionnement	+ 7,1 %	+ 5,5 %	+ 6,0 %
Frais de personnel	+ 7,3 %	+ 5,9 %	+ 6,3 %
TSE	+ 8,8 %	+ 6,6 %	+ 7,6 %
transferts versés	+ 7,3 %	+ 6,1 %	+ 6,5 %
intérêts de la dette	+ 1,5 %	+ 3,4 %	+ 2,6 %
Recettes de fonctionnement	+ 6,6 %	+ 5,4 %	+ 5,8 %
dotations d'Etat	+ 3,3 %	+ 3,5 %	+ 3,4 %
recettes fiscales	+ 6,5 %	+ 6,5 %	+ 6,5 %
<b>Investissement :</b>			
Dépenses d'investissement	+ 1,7%	- 2,8%	- 0,5%
dépenses d'équipement brut	- 0,3 %	- 5,8 %	- 2,8%
remboursement de dette	+ 8,8 %	- 2,6 %	+ 1,9%
Emprunts	- 5,8 %	- 4,0 %	- 4,8%
Subventions et participations	+ 6,0%	- 5,1%	+ 1,2%
<b>Endettement :</b>			
dette totale	+ 1,6%	+ 4,3%	+ 3,2 %
annuité de la dette	+ 4,8%	+ 0,6%	+ 2,3%

**2. Les budgets des départements**

Les dépenses totales inscrites dans les budgets primitifs des départements en 1993 progressent de 3,2 % en francs courants, soit + 0,4 % en volume.

Ce ralentissement confirme et amplifie celui enregistré l'an passé mais résulte cette année -fait nouveau- de la contraction des dépenses d'investissement.

Les dépenses de fonctionnement augmentent, en effet, de 5,7 % en francs courants. Trois postes évoluent à un rythme élevé : d'une part, les dépenses de personnel (+ 8,1 %) sous l'effet notamment des accords relatifs à la fonction publique territoriale ; d'autre part, le budget de l'aide sociale (+ 7 %) en raison notamment de l'augmentation du nombre de bénéficiaires du RMI et, enfin, les intérêts de la dette (+ 14,6 %), conséquence de la forte progression des emprunts contractés en 1992.

Concernant les dépenses d'investissement, l'analyse des budgets primitifs des départements fait ressortir que ces dépenses régressent de 1,1 % en francs courants.

Les dépenses d'équipement, à l'exception de celles consacrées aux collèges (+ 12,7 %) enregistreraient pour la première fois une baisse sensible (- 4 % pour l'ensemble des programmes et -6,1 % pour la voirie).

Cette réduction des crédits d'équipement résulte, d'une part, de la baisse de l'épargne brute (- 7 %) et, d'autre part, de l'effet des remboursements de dettes (+ 14,2 %) qui pèsent sur les budgets d'investissement.

Dans ces conditions, les départements sont incités à réduire leur recours à l'emprunt ; l'évolution du produit des emprunts (+ 8 %) étant sensiblement ralentie par rapport aux trois dernières années.

**ÉVOLUTION DES BUDGETS PRIMITIFS DES DÉPARTEMENTS EN 1993**  
en % (métropole, hors Paris)

<b>Dépenses de fonctionnement</b>	<b>+ 5,7</b>	<b>Recettes de fonctionnement</b>	<b>+ 3,0</b>
- personnel	+ 8,1	- dotations de l'Etat	+ 0,8
- intérêts	+ 14,6	- impôts directs	+ 9,8
- aide sociale	+ 7,0	- impôts indirects	- 1,6
<b>Dépenses d'investissement</b>	<b>- 1,1</b>	<b>Recettes d'investissement</b>	<b>+ 3,5</b>
- équipement	- 4,0	- emprunts	+ 8,0
- remboursement de dettes	+ 14,2		
<b>DÉPENSES TOTALES</b>	<b>+ 3,2</b>	<b>RECETTES TOTALES</b>	<b>+ 3,2</b>

### **3. Les budgets des régions**

Les budgets primitifs des régions croissent globalement de 5,3 % et seulement de 3,4 % si l'on fait abstraction de la Corse dont les nouvelles compétences prévues par la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 ont entraîné des flux financiers importants.

Pour les seules régions de métropole, les dépenses totales augmentent de 9,6 %.

Les dépenses de fonctionnement des régions métropolitaines augmentent de 16 % par rapport à 1992 et de 10,6 % «hors Corse».

L'exercice des nouvelles compétences transférées en 1983 et 1986 s'est traduit par un développement des dépenses de fonctionnement qui atteignent ainsi 36 % du budget total en 1993.

On relèvera en particulier la place des dépenses courantes liées à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage (29 %) ainsi que celles relatives aux équipements scolaires (19 %).

Les frais de personnel croissent en 1993 (+ 16,8 %) à un rythme supérieur à celui des trois derniers exercices.

Les intérêts de la dette augmentent par ailleurs fortement (+ 34,5 %) en raison du développement du recours à l'emprunt depuis 1991.

Les dépenses d'investissement –qui représentent les deux tiers des dépenses des régions (64 %)– progressent de 6,2 % entre 1992 et 1993 (5,9 % «hors Corse»), soit un rythme un peu plus rapide que celui de l'exercice précédent (+ 4,9 %) qui avait marqué une rupture forte par rapport aux taux de croissance élevés des années antérieures.

Parmi ces dépenses, il faut noter la place de la formation : 46 % des dépenses d'investissement dont 38,9 % pour les lycées et 4,7 % pour l'enseignement supérieur.

Les remboursements de dette connaissent une forte croissance (+ 29,3 %) –en raison du recours massif à l'emprunt des années précédentes– et représentent ainsi 7,3 % des dépenses d'investissement.

Pour les régions d'outre-mer, les budgets primitifs connaissent une forte diminution (- 31,1 %) qui touche les dépenses de

fonctionnement (- 16 %) mais surtout les dépenses d'investissement (- 41,7 %).

**ÉVOLUTION DES BUDGETS PRIMITIFS DES RÉGIONS EN 1993**  
en % (métropole)

<b>Dépenses de fonctionnement</b>	<b>+ 16</b>	<b>Recettes de fonctionnement</b>	<b>+ 13,9</b>
- personnel	+ 16,8	- dotations de l'Etat	+ 10,1
- intérêts	+ 34,5	- impôts directs	+ 19,8
		- impôts indirects	+ 6,06
<b>Dépenses d'investissement</b>	<b>+ 6,2</b>	<b>Recettes d'investissement</b>	<b>- 2</b>
- équipement	+ 6,9*	- emprunts	- 3
- remboursement de dettes	+ 29,3		
<b>DÉPENSES TOTALES</b>	<b>+ 9,6</b>	<b>RECETTES TOTALES</b>	<b>+ 9,5</b>

\* pour la métropole sauf Ile-de-France

### III. LA MISE EN OEUVRE DES RÉFORMES INTÉRESSANT LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Les mesures exposées ci-dessus qui tendent à contenir l'évolution des concours de l'Etat sont motivées par le contexte budgétaire difficile qui impose un effort de redressement auquel nos collectivités doivent être associées.

Votre commission y voit également le signe de l'urgence d'une clarification -souhaitée de longue date par le Sénat- des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

En outre, les questions financières ne peuvent être isolées du débat plus large sur la mise en oeuvre de la décentralisation, qui trouve un nouveau champ d'application avec la relance de la politique d'aménagement du territoire engagée par le Gouvernement.

Le débat national qui est en cours sur ce thème devrait s'achever le 31 janvier prochain. Votre commission des Lois portera la plus grande attention aux conclusions qui en seront tirées, en

particulier en ce qui concerne les compétences des différentes collectivités locales.

Votre rapporteur pour avis s'intéressera plus particulièrement, dans le cadre du présent avis, à la coopération intercommunale. Par ailleurs, il attirera votre attention sur les conditions d'application des règles relatives aux campagnes électorales. Enfin, il fera le point sur la mise en place du Comité des régions, prévu par le Traité de Maastricht.

## **A. LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE**

La loi n° 92-125 du 6 février 1992 d'orientation relative à l'administration territoriale de la République, afin de relancer la coopération intercommunale, a prévu l'élaboration de schémas départementaux de la coopération intercommunale, la création de deux nouvelles structures, les communautés de communes et les communautés de villes et la mise en place d'incitations fiscales.

Les schémas départementaux doivent être élaborés par une commission présidée par le préfet, lequel est assisté d'un rapporteur général et de deux assesseurs élus par les maires. Cette commission comprend des représentants des maires (60 %), des établissements de coopération intercommunale (20 %), du conseil général (15 %) et du conseil régional (5 %).

Les propositions contenues dans le projet de schéma doivent concerner la création ou la modification de communautés de communes, de communautés de villes, de communautés urbaines, de districts ou de syndicats. Le projet est soumis aux communes et établissements intéressés qui disposent de trois mois pour rendre un avis sur les propositions qui les concernent. Après une éventuelle nouvelle délibération, le schéma est publié par arrêté préfectoral sur proposition de la commission.

Initialement fixée au 6 février 1993, la date limite pour l'élaboration de ces schémas a été repoussée une première fois au 6 août 1993 par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, puis au 31 décembre 1993 par la loi n° 93-869 du 29 juin 1993.

La création de deux nouvelles structures de coopération, en sus des structures existantes, a, par ailleurs, répondu au souci d'axer la coopération intercommunale sur le développement économique et l'aménagement de l'espace.

Enfin, de fortes incitations fiscales, prévues par la loi du 6 février 1992, tendent à favoriser une coopération plus intégrée.

Outre ces incitations fiscales, d'autres incitations financières ont été prévues : versement de la dotation globale de fonctionnement et des attributions du fonds de compensation de la TVA dès l'année de réalisation des investissements éligibles.

Près de deux ans après la mise en place de ce dispositif, un premier bilan peut être dressé quant à la mise en place des schémas départementaux et quant à l'impact des nouvelles structures de coopération.

En premier lieu, l'élaboration des schémas départementaux de la coopération intercommunale est apparue plus difficile qu'il n'avait été prévu, le législateur étant obligé de reporter au 31 décembre 1993 la date limite initialement retenue.

En outre, compte tenu de ces reports de délais et des créations de communautés de communes (210) et de communautés de villes (3) déjà intervenues en 1992 et 1993, les schémas départementaux devraient, dans bien des cas, se limiter à enregistrer l'état de la nouvelle coopération intercommunale.

Certes, cet état de fait n'est pas formellement contraire à la loi du 6 février 1992 qui a permis la création immédiate des nouvelles structures de coopération et donc admis que cette création précède l'adoption du schéma départemental.

Néanmoins, si celui-ci doit avoir un sens, c'est bien – à travers sa phase d'élaboration – de favoriser dans chaque département une réflexion sur la nature de la coopération intercommunale souhaitée.

Faute d'une telle réflexion préalable, il est à craindre que la multiplication des nouvelles structures ne contribue – comme le Sénat l'avait relevé lors de l'adoption de la loi – à compliquer davantage la carte de la coopération intercommunale sans changer la nature de celle-ci comme le souhaitait le législateur.

En second lieu, les nouvelles communautés de communes (217 communautés au 12 août 1993, dont 193 créées en 1992) ont connu un succès quantitatif.

A s'en tenir à un bilan quantitatif, la progression de l'intercommunalité depuis 1980 est réelle.

	Au 1er janvier 1980	Au 1er janvier 1988	Au 1er janvier 1993
SIVU	11 660	12 900	14 500
SIVOM	1 980	2 280	2 500
Districts	147	165	252 (*χ**)
Syndicats mixtes	540	750	1 123 (*χ**)
Communautes urbaines	9	9	9
SAN		9	9
Communautés de communes			193
Communautes de villes			3
<b>TOTAL</b>	<b>14 336</b>	<b>16 113</b>	<b>18 441</b>

(\*) districts à fiscalité propre.

(\*\*) ce chiffre tient compte des créations intervenues après le 1er janvier 1993

En outre, l'intercommunalité fondée sur des compétences intégrées en matière de développement et d'aménagement et sur un pouvoir fiscal autonome représente désormais plus de 460 établissements publics qui regroupent 5 000 communes et concernent plus de 16 millions d'habitants.

Ce développement est imputable aux créations, d'une part, de communautés de communes –nombreuses en 1992– et, d'autre part, des districts avant l'adoption de la loi du 6 février 1992 (118 nouveaux districts créés entre 1989 et 1992).

On relèvera, néanmoins, le caractère très hétérogène de la formule des communautés de communes : la plus petite d'entre elles compte deux communes, la plus grande regroupe 130 communes. Les populations ainsi regroupées vont de 700 habitants à 891 000 habitants.

Le tiers des communautés de communes a moins de sept communes, les deux tiers moins de onze. Seules 20 % d'entre elles ont plus de seize communes. Les deux tiers des dites communautés ont moins de 10 000 habitants regroupés. Seules onze d'entre elles agglomèrent plus de 35 000 habitants.

**L'examen des compétences retenues par les nouvelles communautés met, en outre, en évidence leur caractère ambigu.**

En matière d'aménagement de l'espace –compétence obligatoire– 56 % des communautés n'ont retenu qu'une seule compétence. A plus de 65 %, elles ont retenu une ou plusieurs compétences n'entrant pas directement dans le champ de l'urbanisme prévisionnel ou opérationnel.

En ce qui concerne le développement économique –autre compétence obligatoire–, en revanche, près de 60 % des communautés de communes ont retenu deux ou trois compétences, principalement à travers des actions en faveur de l'aménagement et de la gestion de zones d'activité.

S'agissant des compétences facultatives, *l'environnement* apparaît comme une préoccupation prioritaire puisqu'elle est retenue par 75 % des communautés de communes.

50,5 % d'entre elles exercent, en outre, une compétence pour les équipements éducatifs, culturels et sportifs, 43,5 % pour les logements et le cadre de vie, 36,5 % pour la voirie et les transports.

L'exercice de ces compétences qui concernent la gestion de services et d'équipements ne correspond à aucune évolution qualitative de l'intercommunalité. En témoigne le fait que les 193 communautés de communes créées en 1992 se sont substituées à 121 syndicats préexistants, les départements où l'intercommunalité était déjà forte étant par ailleurs ceux qui ont le plus créé les nouvelles structures.

L'analyse des compétences exercées met donc en évidence que la motivation financière –attribution de DGF ou de la dotation de développement rural– a constitué un élément déterminant dans la création très rapide de certaines communautés de communes.

Il en est résulté de très fortes tensions dans la répartition de la DGF en 1993. Pour 1994, entreraient dans le régime de droit commun de la DGF : 188 communautés de communes, 38 districts à fiscalité propre, 9 communautés de ville. Le besoin supplémentaire de financement est évalué à 517,7 millions de francs.

On rappellera néanmoins que la réforme en cours d'examen devant le Parlement, tend à favoriser une intercommunalité de projet sur la base d'un coefficient d'intégration

fiscale. L'année 1994 permettra donc de mieux mesurer l'intégration des communautés de communes.

Enfin, la formule des communautés de villes se traduit, à ce jour, par un échec qui met en évidence le caractère trop contraignant du régime prévu. Seules trois structures de ce type ont été créées au 1er janvier 1993.

Plusieurs grandes agglomérations ont opté pour la formule moins contraignante de la communauté de communes, dont la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 a permis l'application en milieu urbain.

Il reste que 21 des 38 villes de plus de 100 000 habitants n'ont pas de structure de coopération d'agglomération intégrée en termes de compétences et de fiscalité.

## **B. L'APPLICATION DES DISPOSITIONS DU CODE ÉLECTORAL RELATIVES AU FINANCEMENT ET AU PLAFONNEMENT DES DÉPENSES ÉLECTORALES**

Par deux lois successives des 11 mars 1988 et 15 janvier 1990, le législateur a entendu fixer des règles de financement des campagnes électorales et prévoir un plafonnement des dépenses engagées à cette occasion.

Si l'utilité de cette législation ne peut être mise en doute, la pratique récente -et notamment l'important contentieux qui a fait suite aux élections cantonales de 1992- a mis en évidence que certaines dispositions relatives à la procédure d'examen des comptes de campagne apparaissaient soit insuffisantes, soit trop rigides et exposaient à des sanctions lourdes des candidats le plus souvent de parfaite bonne foi.

Le constat de ces lacunes du dispositif en vigueur a conduit le Président Jacques Larché à présenter une proposition de loi précisant certaines dispositions du code électoral relatives au financement et au plafonnement des dépenses électorales.

Rappelons que dans le droit en vigueur -qui ressort de l'article L. 52-12 du code électoral- les candidats soumis à un plafonnement des dépenses pour l'organisation de leur campagne électorale doivent établir un compte de campagne retraçant l'ensemble des recettes perçues et des dépenses réalisées par

eux-mêmes ou pour leur compte en vue du financement de la campagne.

Le compte doit être présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés. Il doit être déposé, accompagné de toutes les pièces justificatives des recettes et dépenses correspondantes, à la préfecture dans les deux mois après le tour de scrutin où l'élection a été acquise.

La commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques dispose alors d'un délai de six mois pour approuver ou -après procédure contradictoire- rejeter ou réformer le compte. L'article 118 du code électoral ramène toutefois ce délai à deux mois lorsque le juge de l'élection a été saisi d'une contestation sur l'élection en cause. Lorsque la Commission ne s'est pas prononcée dans les six mois qui lui sont impartis, le compte est réputé approuvé.

Si elle constate l'absence de dépôt du compte, si celui-ci a été rejeté ou si, le cas échéant après réformation, le compte fait apparaître que le plafond des dépenses électorales a été dépassé, la Commission saisit le juge de l'élection. Une phase contentieuse est alors ouverte.

Les faiblesses de ce dispositif ont été parfaitement mises en évidence par notre excellent collègue M. Christian Bonnet dans son rapport (n° 327, 1992-1993) fait au nom de la commission des Lois sur la proposition du Président Jacques Larché.

Trois de ces lacunes doivent, en particulier, être soulignées : d'une part, la procédure d'examen du compte de campagne ne laisse aucune possibilité au candidat de bonne foi de régulariser sa situation, d'autre part, le délai imparti à la Commission nationale pour saisir le juge n'est pas clairement mentionné ; enfin, les sanctions prévues en cas d'inobservation de la législation sur les dépenses électorales -annulation de l'élection ou démission d'office de l'élu et inéligibilité d'un an applicable aussi bien à l'élu qu'aux autres candidats- revêtant en pratique un caractère automatique contrairement à l'intention du législateur qui avait entendu préserver la liberté d'appréciation du juge.

Pour remédier à ces insuffisances du dispositif législatif, le texte adopté par le Sénat le 17 juin 1993 prévoit trois modifications importantes :

- d'une part, la saisine du juge de l'élection par la Commission nationale devra intervenir avant l'expiration du délai qui lui est imparti pour se prononcer sur les comptes (article 52-15 du code électoral) ;

- d'autre part, lorsque le rejet du compte sera motivé par l'encaissement, par le mandataire financier du candidat, d'un don excédant les limites légales, le candidat pourra régulariser sa situation avant que le juge rende sa décision (article 52-15 du code électoral) ;

- enfin, le juge de l'élection pourra relever de l'inéligibilité le candidat dont il a reconnu la bonne foi.

Lors de l'audition de M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, et de M. Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales par la commission des Lois, votre rapporteur pour avis s'est fait l'écho de la vive inquiétude des élus locaux face à la multiplication des cas d'inéligibilité résultant de l'application de la législation récente.

Le Président Jacques Larché, après avoir souligné la gravité du problème, a relevé que, pour les élus locaux, ces décisions prenaient effet à compter de la dernière décision de justice -soit, dans certains cas, trois ans après l'élection- alors que, pour les parlementaires, le Conseil constitutionnel considérait, de manière plus satisfaisante, que l'inéligibilité commençait à courir à compter de l'élection.

Rappelant l'existence de la proposition de loi qu'il avait lui-même déposée et qui avait été adoptée par le Sénat, il a regretté que celle-ci n'ait pas encore été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

En réponse, M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, après avoir fait valoir que tant que la loi était en vigueur elle devait être appliquée, a néanmoins estimé que ces problèmes d'inéligibilité devaient être examinés en relation avec la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, afin d'envisager les contours d'une éventuelle réforme.

### **C. LA MISE EN PLACE DU COMITÉ DES RÉGIONS**

Le Comité des régions a été institué par le nouveau chapitre IV du Traité CEE, issu de l'article 6 du Traité de Maastricht, dont l'article 198 A stipule qu'*il est institué un comité à caractère consultatif composé de représentants des collectivités régionales et locales, ci-après dénommé Comité des régions*.

Le nouvel article 4 du Traité CEE –issu également de l'article 6 du Traité de Maastricht– stipule, par ailleurs, que *«le Conseil et la Commission sont assistés d'un Comité économique et social et d'un Comité des régions exerçant des fonctions consultatives.»*

Les cas dans lesquels le Comité des régions est consulté par le Conseil ou la Commission sont fixés par l'article 198 C nouveau du Traité CEE.

Il s'agit, en premier lieu, des cas où le Traité prévoit une telle consultation à titre obligatoire. Parmi les matières ainsi visées, on relèvera en particulier le domaine des réseaux transeuropéens (article 129 D), les fonds à fiscalité structurelle (article 130 D), la mise en place du nouveau fonds de cohésion (article 130 D). Le Comité des régions n'ayant pas encore été mis en place, il n'a néanmoins pas été consulté sur la récente réforme des fonds structurels.

En second lieu, le Comité peut être consulté dans tous les cas où le Conseil ou la Commission le juge opportun.

Par ailleurs, il est informé lorsque le Comité économique et social est consulté et peut, lorsqu'il estime que des intérêts régionaux spécifiques sont en jeu, émettre un avis sur le même sujet.

Enfin, il peut émettre un avis de sa propre initiative, dans les cas où il le juge utile.

Néanmoins, le Conseil ou la Commission, s'ils l'estiment nécessaire, ont la faculté d'impartir au Comité pour présenter son avis un délai qui ne peut être inférieur à un mois. A l'expiration du délai imparti, il peut être passé outre à l'absence d'avis.

La détermination de la liste des membres composant le Comité des régions est en cours dans les différents Etats membres.

L'article 198 A précité fixe à 189 le nombre de membres qu'il répartit entre les différents Etats suivant la même distribution que pour le Comité économique et social, soit 24 membres pour la France.

Les membres du Comité, qui doivent être des représentants des collectivités régionales et locales, sont nommés –ainsi qu'un nombre égal de suppléants– sur proposition des Etats membres respectifs, pour quatre ans par le Conseil statuant à l'unanimité. Leur mandat est renouvelable.

Le rapport (n° 85, 1993-1994) de notre excellent collègue M. Jacques Genton au nom de la Délégation du Sénat pour les

Communauté européennes, a fait le point sur la composition du Comité, dont il ressort, notamment, que tous les Etats n'ont pas encore élaboré la proposition de liste qu'ils soumettront au Conseil, que les solutions retenues sont variées puisque certains Etats (Grèce et Pays-Bas) ont choisi des représentants qui ne sont pas tous des élus et que, enfin, certains Etats ont choisi de ne représenter qu'un seul niveau de collectivités.

Pour la France, le Gouvernement semble avoir retenu pour l'heure une représentation de l'ensemble des collectivités locales suivant une distribution qu'il a précisée le 27 octobre dernier : 12 sièges pour les représentants des régions ; 6 sièges pour les représentants des départements ; 6 sièges pour les représentants des communes.

\*

\* \* \*

Au cours de l'audition de MM. Charles Pasqua, ministre d'Etat et Daniel Hoeffel, ministre délégué, plusieurs autres questions intéressant les collectivités locales ont été évoquées et ont reçu les réponses suivantes.

M. Jacques Larché, président, a fait valoir que les réflexions sur l'aménagement du territoire ne devraient pas conduire à considérer comme homogènes des structures territoriales en réalité profondément hétérogènes. Il a, en outre, regretté les modalités selon lesquelles l'Etat s'opposait -pour des considérations d'aménagement du territoire- à des projets d'implantation d'entreprise dans les départements comme la Seine-et-Marne et le Val d'Oise.

M. Guy Allouche, faisant état d'un décret en cours d'élaboration, a fait part de l'émoi des élus locaux face à la position très stricte des préfets à l'égard du versement de subventions aux groupes politiques des assemblées délibérantes.

En réponse, M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, après avoir indiqué que les préfets n'avaient pas reçu d'instructions particulières à ce sujet, a précisé qu'il était favorable à de telles subventions.

Par ailleurs, s'agissant de la fiscalisation des indemnités des élus locaux, M. Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales, a

rappelé qu'une amélioration du régime applicable avait résulté de l'ouverture d'un droit d'option, en matière de fiscalité, entre le régime de droit commun de l'impôt sur le revenu et le système actuellement en vigueur. Il a néanmoins reconnu que des problèmes pratiques restaient posés, notamment dans les départements où existaient des régimes de retraite librement consentis, question pour laquelle une étude était en cours.

Répondant au Président Jacques Larché, qui faisait valoir que le système de la mensualisation était un mauvais système qui favorisait l'absentéisme, notamment au sein des organismes extérieurs, le ministre délégué s'est interrogé sur l'opportunité d'introduire un critère d'assiduité pour la détermination d'une partie de l'indemnité de fonction.

Puis, en réponse à M. Bernard Laurent, qui faisait part de l'inquiétude des élus locaux face au régime de surcompensation appliqué à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, M. Daniel Hoeffel, ministre délégué, a indiqué qu'il rechercherait prochainement une clarification de cette question avec le ministère du budget. Il a souligné qu'il était très conscient de l'importance de ce sujet pour les collectivités locales.

M. Bernard Laurent a alors relevé que si cette surcompensation représentait une économie pour le budget de l'Etat, elle constituait une charge significative pour les collectivités locales et les établissements hospitaliers.

Répondant à une question de M. Jacques Larché, président, sur le report ou l'avancement des prochaines élections municipales, M. Charles Pasqua, ministre d'Etat, après avoir indiqué que le Gouvernement n'avait pas encore pris de décision à ce sujet, a fait observer qu'un report lui paraissait nécessaire car l'élection présidentielle devait, en toute hypothèse, avoir lieu à une date fixe et impliquait, en outre, une procédure préalable assez longue.

Relevant qu'il n'existait pas de précédent d'une réduction du mandat municipal et qu'une telle solution pourrait poser un problème vis-à-vis du Conseil constitutionnel, il a fait valoir que la seule solution envisageable sur le plan technique serait de reporter les élections municipales jusqu'à l'automne 1995, ce qui impliquerait un report des élections sénatoriales au mois de janvier 1996. Il a noté que les dispositions législatives nécessaires pourraient être examinées par le Parlement lors de la prochaine session de printemps. En conclusion, il a tenu à marquer que le Gouvernement n'avait pas encore délibéré de cette question.

\*

\*       \*

**Sous le bénéfice des observations qu'elle vous soumet, la commission des Lois a décidé de donner un avis favorable aux crédits du budget du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire consacrés à la décentralisation.**

## **L'article 62 rattaché**

### **Fixation pour 1994 des montants de la DGE, de la DRES et de la DDEC**

Cet article tend, d'une part, à suspendre pour 1994 les modalités actuelles d'indexation de la dotation globale d'équipement (DGE) et, d'autre part, à fixer le montant de cette dotation ainsi que celui de la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et de la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) pour 1994.

• La dotation globale d'équipement (DGE) a été instituée en vue de remplacer progressivement les subventions spécifiques de l'Etat.

- La DGE des communes est divisée en deux parts :

La *première part* est réservée aux communes de plus de 2 000 habitants. Elle comprend, en premier lieu, une fraction principale répartie au prorata des dépenses réelles d'investissement des collectivités bénéficiaires, selon le système du taux de concours (obtenu en divisant le montant des crédits affectés à la fraction principale par le montant estimé des dépenses d'investissement des communes bénéficiaires).

Une majoration est, en outre, allouée aux communes à faible potentiel fiscal et fort effort fiscal, aux communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine, aux groupements dotés ou non d'une fiscalité propre et aux communautés de villes et de communes.

La *deuxième part* est destinée aux communes de 2 000 habitants et moins. Elle est versée par les préfets, après avis d'une commission d'élus, sous forme de subventions, pour la réalisation d'opérations déterminées. La contribution de l'Etat varie, selon la nature des catégories d'opérations jugées prioritaires par la commission d'élus, de 20 à 60 %.

Cependant, les communes et groupements de communes de 2 000 à 10 000 habitants se voient reconnaître un droit d'option pour le régime des subventions spécifiques (deuxième part). A

l'inverse, les communes de groupements de moins de 2 000 habitants peuvent choisir le système du taux de concours (première part), à condition de percevoir la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales au titre de la DGF.

L'article 116 de la loi du 6 février 1992 d'orientation relative à l'administration territoriale de la République a prévu un rééquilibrage, dès 1992, de la répartition des crédits entre chacune des deux parts, celle-ci s'effectuant désormais par moitié (contre 60 % pour la première part et 40 % pour la deuxième part dans le régime antérieur).

- La DGE des départements est elle-même divisée en deux parts :

La *première part* comprend une fraction principale -représentant au maximum 75 % des crédits- attribuée au prorata des dépenses réelles directes d'investissement et une fraction voirie attribuée au prorata de la longueur de la voirie classée dans le domaine public départemental. Enfin, une majoration peut être accordée soit aux départements défavorisés, soit aux groupements de départements.

La *deuxième part* est destinée aux investissements ruraux. La fraction principale (80 % au plus) est attribuée au prorata des dépenses d'aménagement foncier effectuées et des subventions versées pour la réalisation de travaux d'équipement rural. Le solde est réparti sous forme d'une majoration pour moitié au prorata des dépenses d'aménagement foncier et pour moitié aux départements défavorisés.

• La dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) ont été créées par la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 au profit, respectivement, des régions pour la charge de la construction et de l'entretien des lycées et des départements pour la même charge concernant les collèges.

Les règles d'indexation de ces trois dotations sont fixées par l'article 108 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 -pour la DGE- qui prévoit son indexation sur le taux de croissance annuel de la formation brute de capital fixe des administrations publiques (FBCF) et par les articles 16 et 17 de la loi du 22 juillet 1983 précitée- pour la DRES et la DDEC -qui prévoit qu'elles évoluent comme la DGE.

Le paragraphe I de l'article 62 du projet de loi de finances tend à suspendre, pour 1994, l'indexation de la DGE sur la

**FBCF des administrations publiques. Par voie de conséquence, il suspend également l'application des dispositions de la loi du 22 juillet 1983 (articles 15 et 16) qui font évoluer la DRES et la DDEC comme la DGE.**

**Le paragraphe II fixe, pour sa part, les montants de ces trois dotations en 1994.**

**La DGE des communes et des départements est reconduite en francs courants à son montant de 1993.**

**La DGE des communes est fixée à 3 543,515 millions de francs en autorisations de programme et à 3 309,589 millions de francs en crédits de paiement.**

**La DGE des départements est fixée à 2 351,060 millions de francs en autorisations de programme et 2 272,828 millions de francs en crédits de paiement.**

**Cette disposition constitue l'une des mesures concernant les concours de l'Etat aux collectivités locales, qui tendent à faire participer ces dernières à l'effort de redressement budgétaire.**

**Le blocage prolongé de l'évolution de la DGE pourrait néanmoins nuire fortement aux investissements des collectivités locales. C'est pourquoi, une évolution de cette dotation à partir de 1995 est envisagée par le Gouvernement. En outre, une réflexion est engagée sur une éventuelle réforme qui concernerait conjointement le fonds de compensation de la TVA (FCTVA) et la DGE.**

**En revanche, la progression de la DRES et de la DDEC tend à permettre aux collectivités locales de faire face aux charges qui leur ont été transférées par les lois de décentralisation. Fixée à 5 %, elle correspondra, en effet, au rythme de l'évolution prévisionnelle de l'investissement des administrations publiques.**

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