

N° 214

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 décembre 1985.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales.

Par M. Maurice SCHUMANN,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 3023, 3063 et in-8° 910.

Sénat : 107, 161, 178 et 194 (1985-1986).

Collectivités locales.

SOMMAIRE

	Page
Avant-propos	5
PREMIERE PARTIE. — EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
SECTION I. — Les principales caractéristiques du projet de loi	7
I. — Un texte composite mais qui révèle une démarche pragmatique	7
II. — Un texte essentiellement technique mais qui trahit une certaine tentative de la recentralisation	8
SECTION II. — Présentation synthétique du dispositif	11
I. — Les dispositions financières	11
II. — Les dispositions relatives à l'exercice des compétences	12
III. — Les dispositions relatives à l'action culturelle	12
IV. — Les dispositions diverses : un inventaire à la Prévert	13
DEUXIEME PARTIE. — EXAMEN EN COMMISSION	15
TROISIEME PARTIE. — EXAMEN DES ARTICLES	17
TITRE PREMIER. — Dispositions relatives aux relations financières entre l'Etat et les collectivités locales	17
<i>Article premier</i> : Modification des modalités de calcul du droit à compensation de certains départements	17
<i>Article premier bis (nouveau)</i> : Compensation de pertes de produit fiscal ..	22
<i>Article 2</i> : Remboursement de la dette de l'Etat au titre des bureaux municipaux d'hygiène	24
<i>Articles 3, 4, et 5</i> : Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle. ..	25
.....	
TITRE III. — Dispositions relatives au transfert de compétences en matière d'action culturelle	
<i>Article 12</i> : Modalités du transfert aux départements des bibliothèques centrales de prêt	28
<i>Article 13</i> : Régime juridique des opérations en cours à la date du transfert .	32
<i>Article 14</i> : Maintien provisoire au budget de l'Etat de certains crédits de fonctionnement des bibliothèques	34
<i>Article 15</i> : Maintien des financements croisés pour les musées des collectivités locales	35

	Pages
<i>Article 16</i> : Enseignement de la musique et de la danse	36
<i>Article 17</i> : Enseignement des arts plastiques	39
<i>Article 17 bis (nouveau)</i> : Liste des enseignements supérieurs	40
<i>Article 18 bis (nouveau)</i> : Régime juridique des opérations en cours relatives aux archives	40
<i>Article 19</i> : Instauration d'un concours particulier au sein de la D.G.D. pour les bibliothèques	42
.....	
QUATRIÈME PARTIE. — AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION	45

AVANT-PROPOS

MESDAMES, MESSIEURS,

• Le projet de loi n° 107 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales qui nous est aujourd'hui soumis a été délibéré en Conseil des ministres le 30 octobre 1985 et déposé dès le lendemain, sous le n° 3023, sur le bureau de l'Assemblée nationale. Il a été examiné par celle-ci en séance publique le 22 novembre.

• Ce projet de loi a été, une nouvelle fois, déclaré d'urgence, c'est dire qu'il ne fera l'objet que d'une seule lecture dans chaque chambre avant la réunion d'une commission mixte paritaire. C'est dire aussi, hélas, que sept députés seulement auront à connaître des améliorations et modifications apportées à ce texte, important pour nos collectivités locales, par le « Grand Conseil des communes de France ». « *Vox clamans in deserto* », votre commission des finances ne peut, une fois de plus, que déplorer cette pratique qui bâcle le travail parlementaire.

Faut-il donc aller si vite alors que, pour la troisième année consécutive, après le vote des lois des 29 décembre 1983 et 31 décembre 1984, sera soumis au Parlement un texte « fourre-tout » chargé de remédier aux défauts apparus, çà et là, dans la législation relative à la décentralisation ?

• Ce projet de loi, qui a été adopté sans qu'aucune voix s'y oppose à l'Assemblée nationale — le fait mérite d'être remarqué car il n'est pas si fréquent — est, semble-t-il, le vingt-troisième texte relevant de la législation sur la décentralisation soumis au Parlement depuis 1982.

Répond-il, comme le prétendait le communiqué du Conseil des ministres, « aux observations formulées par les élus locaux » ? Il est permis de se le demander. On verra, en effet, que sous son apparence technique ce texte trahit plus le souci de s'abriter derrière un bouclier juridique que d'aider véritablement, au cœur de la crise économique, les collectivités locales à retrouver de l'élan.

Saisie pour avis, la commission des finances a décidé de borner son examen aux seules dispositions du projet de loi qui lui ont paru de caractère principalement financier.

PREMIÈRE PARTIE

EXPOSÉ GÉNÉRAL

SECTION I

LES PRINCIPES CARACTÉRISTIQUES DU PROJET DE LOI

Le projet de loi n° 107 qui nous est soumis est affecté de deux caractéristiques essentielles :

— sur un plan formel, il apparaît comme un texte composite destiné à recevoir des dispositions dont l'adoption par le Parlement semble rendue urgente à l'approche du terme de la législature, mais qui révèle une démarche assez pragmatique ;

— sur le plan du fond, il s'agit, pour l'essentiel, d'un texte technique — ce qui explique largement le vote intervenu à l'Assemblée nationale — mais qui ne va pas sans trahir, au passage, une certaine tentation de la recentralisation.

I. — Un texte composite mais qui révèle une démarche pragmatique.

● Après les dispositions que l'on a fait, en juin dernier, adopter au Parlement, notamment en matière de régularisation du montant de la dotation globale de fonctionnement, dans ce qui est devenu la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, voici qu'on soumet au Sénat un projet de loi portant, lui aussi, diverses dispositions mais relatives, cette fois, aux collectivités locales.

Le procédé est commode : il permet de réunir sous un même titre les dispositions les plus disparates, sinon les plus inattendues.

La période se prête à une telle démarche : la fin de la législature approche et, avec elle, l'heure des bilans. C'est pourquoi ce texte fait penser à un « fourre-tout » et à un « fond de tiroir ».

- Cependant, la méthode utilisée possède des vertus.

Dans un domaine complexe et lourd de conséquences comme celui des finances locales, il importe en effet de procéder par étapes et de régler les problèmes successivement. La démarche pragmatique actuellement utilisée semble donc, malgré tout, raisonnable.

Elle répond d'ailleurs à un souhait constamment exprimé par votre commission des finances (1).

II. — Un texte essentiellement technique mais qui trahit une certaine tentation de la recentralisation.

- Le projet de loi qui nous est soumis est, pour l'essentiel, un **texte technique**. Il en est ainsi, par exemple, des modalités de remboursement, par l'Etat, des dépenses supportées par les communes au titre des bureaux municipaux d'hygiène (art. 2), des modifications apportées au fonds de péréquation de la taxe professionnelle (art. 3 à 5).

Il en est, de même encore du titre IV qui contient, lui aussi, diverses dispositions : « fourre-tout » au sein du « fourre-tout », bric-à-brac dont le contenu sera évoqué plus loin.

- Mais, au détour de ces dispositions techniques, les auteurs du projet de loi n'ont pu dissimuler qu'ils avaient cédé aux pressions d'administrations que la décentralisation inquiète à la vérité et qui tentent, en catimini, de recentraliser quelque peu .

Deux exemples de cette tentation peuvent être trouvés dans ce projet de loi.

Premier exemple : l'article premier qui organise un redressement des distorsions créées, pour la compensation octroyée aux départements au titre des compétences transférées, entre le produit effectif de la fiscalité transférée et les estimations initiales. Cette compensation, si le Gouvernement était fidèle à l'esprit et à la lettre de la loi du 7 janvier 1983, devrait être intégrale, collectivité par collectivité. Elle n'est en réalité que partielle, le Gouvernement ne résistant pas à l'envie d'opérer quelques économies budgétaires au détriment des départements.

(1) Cf. Rapport n° 132 (Sénat 1983-1984) de M. Joseph Raybaud.

Deuxième exemple : le titre III, relatif à l'action culturelle.

Outre le fait que ses dispositions traduisent une certaine méconnaissance des droits du Parlement, puisqu'elles reçoivent leur traduction dans le projet de budget pour 1986 du ministère de la culture, qui sera probablement définitivement adopté avant que l'examen du projet de loi portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales ne soit terminé, le titre III de ce projet révèle les tentations recentralisatrices du ministère de la culture et confirme, de plus, certaines craintes émises de longue date par votre commission des finances.

La tentation de la recentralisation apparaît à travers deux dispositions du projet : le maintien du système de financements croisés pour les musées des collectivités locales et l'instauration d'un concours particulier pour les bibliothèques municipales. Ces dispositions constituent une entorse indiscutable à l'esprit et à la lettre des lois de décentralisation ; celles-ci ont en effet prévu, pour toute une série de domaines de l'action culturelle des collectivités locales (bibliothèques, musées, enseignement musical et artistique, archives) la fin du régime des subventions spécifiques et l'intégration corrélatrice des crédits correspondants dans la dotation générale de décentralisation, non affectée et libre d'emploi.

Ce revirement gouvernemental s'explique par quatre considérations principales :

— l'évolution défavorable, en premier lieu, des dotations consacrées par l'Etat à l'action culturelle des collectivités locales, qui ont régressé de 10 % en francs constants de 1984 à 1986 ; cette évolution résulte des déséquilibres croissants qui affectent le budget du ministère de la culture, du fait, notamment, de la part croissante prise en son sein par les grandes opérations de prestige (1) ; cette évolution ne permettrait plus aux collectivités locales, en cas de transfert de ressources, de conduire une action culturelle véritablement cohérente ;

— la nécessité, en second lieu, de mener, dans certains domaines (notamment celui des musées), une action au niveau national plutôt qu'au niveau local ; plus que la volonté de recentraliser, ce sont alors certaines prétentions décentralisatrices affichées naguère qui deviennent critiquables, dès lors qu'elles étaient présentées comme devant inaugurer une ère de rupture et de progrès ;

— car la tentation de la recentralisation s'explique aussi par la résistance à la décentralisation des services de l'Etat, ceux du ministère de la culture semblant parmi les plus attachés à conserver leurs prérogatives.

(1) Voir rapport n° 96, annexe 7, sur le budget pour 1986 du ministère de la culture, présenté au nom de la commission des finances par M. Maurice Schumann.

Confrontée à ces dispositions, votre commission des finances a adopté une démarche conforme à celle qui l'a toujours inspirée en matière de décentralisation.

Elle n'a pas, en premier lieu, rejeté l'une des dispositions « recentralisatrices » du texte, celle qui concerne les musées ; de nombreux motifs justifient, en effet, son adoption.

Elle a, en second lieu, refusé que la décentralisation s'effectue immédiatement lorsqu'elle était susceptible d'être par trop défavorable aux collectivités locales ; conformément à la position qu'elle a toujours soutenue, une compétence ne peut être transférée que si l'Etat a préalablement effectué les « mises à niveau » nécessaires, afin d'éviter toute charge induite pour les collectivités locales (1) ; votre commission a de ce fait été conduite à reculer la date du transfert en matière de bibliothèques centrales de prêts.

Votre commission des finances, enfin, a souhaité que la décentralisation soit totale lorsqu'elle était possible ; ainsi a-t-elle rejeté certaines des entorses à l'esprit des lois de décentralisation que contenait le projet ; elle a, par exemple, refusé la création d'un concours particulier au sein de la dotation générale de décentralisation pour les bibliothèques municipales ; elle a, également, tenté d'éviter que certaines mesures financièrement désavantageuses pour les collectivités locales ne soient prises ; elle a, enfin, systématiquement préféré l'intégration des crédits transférés dans la dotation générale de décentralisation plutôt que dans la dotation globale d'équipement ; celle-ci repose en effet sur des mécanismes de péréquation et de taux de concours qui ne permettent pas une compensation effective des charges supportées par les collectivités locales du fait des équipements dont elles ont la responsabilité (2).

(1) Voir avis n° 274 de M. Jean-Pierre Fourcade, page 42 (Sénat 1982-1983).

(2) Rapport d'information n° 177, par M. Christian Poncelet, page 33 (Sénat 1984-1985).

SECTION II

PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DU DISPOSITIF

Abstraction faite de l'article 18 qui a été supprimé par l'Assemblée nationale, le projet de loi qui nous est soumis comprend trente-quatre articles, eux-mêmes répartis en quatre titres.

I. — Les dispositions financières.

Le titre premier comprend des dispositions relatives aux relations financières entre l'Etat et les collectivités locales. Il comprend cinq articles.

— **L'article premier** tend à opérer une majoration de dotation générale de décentralisation en faveur de certains départements dont les impôts transférés avaient été fortuitement surévalués.

— **L'article premier bis**, introduit par l'Assemblée nationale, tend à compenser les pertes occasionnées aux départements par les conséquences de la décision de la Cour de justice des communautés européennes en matière de taxe sur les véhicules de plus de seize chevaux.

— **L'article 2** prévoit un remboursement en deux ans par l'Etat des dettes qu'il a contractées, vis-à-vis des communes au titre des bureaux municipaux d'hygiène.

— **L'article 3** aménage les dispositions de l'article 1648 B du code général des impôts relatives au surplus du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle. Il s'agit d'harmoniser ses règles de répartition avec la notion d'effort fiscal introduite pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement par la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985.

— **L'article 4** porte de deux à cinq ans le délai de compensation en cas de pertes de base de taxe professionnelle pour les communes situées dans des pôles de conversion.

— **L'article 5** fixe la date d'entrée en vigueur des articles qui précèdent au 1^{er} janvier 1986.

II. — Les dispositions relatives à l'exercice des compétences.

Le titre II tend à remédier à des inconvénients ou à combler des lacunes dans la législation relative aux compétences issue des lois des 7 janvier et 22 juillet 1983.

— L'article 6 ouvre la possibilité d'une modulation entre département et région de la dotation régionale d'équipement scolaire et de la dotation départementale d'équipement des collèges dans les départements d'outre-mer.

— L'article 7 reporte au 1^{er} janvier 1987 la prise d'effet des transferts dans le domaine de la justice et proroge certains délais.

— L'article 8 prolonge d'un an le délai de réorganisation des services extérieurs de l'Etat et prévoit une mise en œuvre par voie d'arrêté interministériel à défaut de convention entre le président du conseil général ou régional et le représentant de l'Etat.

— L'article 9 précise le cadre d'action du service public départemental d'action sociale.

— L'article 10 tire les conséquences des aménagements de délai prévus à l'article 8.

— L'article 11 prolonge d'un an le délai prévu à l'article L. 772 du code de la santé publique.

III. — Les dispositions relatives à l'action culturelle.

Les articles 12 à 19 sont consacrés à l'exercice des compétences dans le domaine de l'action culturelle.

— L'article 12 prévoit l'achèvement, par l'Etat et dans un délai de quatre ans, de l'équipement des bibliothèques centrales de prêts.

— L'article 13 fixe le principe que les opérations en cours à la date du transfert des compétences relatives aux bibliothèques centrales de prêts et aux bibliothèques municipales sont achevées selon le régime juridique et financier sous lequel elles ont été commencées.

— L'article 14 prévoit l'intégration dans la dotation générale de décentralisation, à compter du 1^{er} janvier 1987, des crédits de développement des fonds et d'informatisation des bibliothèques.

— L'article 15 maintient aux collectivités locales les concours financiers de l'Etat en vigueur à la date du transfert de compétences.

— **L'article 16** précise les conditions d'exercice des compétences en matière d'enseignement public de la musique, de la danse et de l'art dramatique.

— **L'article 17** fait de même en ce qui concerne les arts plastiques.

— **L'article 17 bis (nouveau)** définit les conditions d'établissement de la liste des enseignements supérieurs.

— **L'article 18 bis** introduit, comme le précédent, par l'Assemblée nationale étend aux archives départementales les principes fixés à l'article 13.

— Enfin, **l'article 19** prévoit l'intégration dans la dotation générale de décentralisation des crédits relatifs aux bibliothèques municipales.

IV. — Les dispositions diverses : un inventaire à la Prévert.

Le titre IV présente la curiosité de regrouper des « dispositions diverses » dans un texte portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales.

— **Les articles 20, 21 et 22** tendent à garantir aux titulaires de commandes publiques le paiement automatique des intérêts moratoires dus par les collectivités locales.

— **L'article 23** tend à préciser les sujétions qui s'imposent aux collectivités locales pour tenir compte des intérêts de la défense nationale.

— **L'article 23 bis**, introduit par l'Assemblée nationale, tend à abroger expressément les dispositions du code des communes relatives à l'attribution du contentieux de la responsabilité des communes en matière d'atroupements aux tribunaux judiciaires.

— **L'article 24** tend à assouplir les règles de révision de la contribution financière des communes membres d'un syndicat de communes.

— **L'article 24 bis**, introduit par l'Assemblée nationale, précise les conditions de dissolution des syndicats mixtes.

— **L'article 25** revalorise le plafond en deçà duquel les élus municipaux peuvent passer des marchés avec les entreprises dans lesquelles ils ont des intérêts personnels.

— **L'article 26** modifie la législation funéraire.

— **L'article 27 et l'article 28**, introduits, comme les suivants, par l'Assemblée nationale procèdent à des modifications formelles.

— **L'article 29** ouvre aux régies de transport public de voyageurs constituées sous forme d'établissement public industriel et commercial la possibilité d'acquérir des participations financières dans des sociétés complémentaires ou connexes.

— **L'article 30**, enfin, précise les conditions de retrait des syndicats à vocation multiple.

DEUXIÈME PARTIE

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 13 décembre 1985 sous la présidence de **M. Edouard Bonnefous**, président, la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation a procédé, sur le rapport de **M. Maurice Schumann**, rapporteur pour avis, à l'examen du projet de loi n° 107 (Sénat 1985-1986), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales.

Après avoir défini les caractéristiques principales du projet, **M. Maurice Schumann** a indiqué que celui-ci posait, dans plusieurs de ses dispositions, le problème de la compensation financière des transferts de compétences.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles.

A l'article premier (modification des modalités de calcul du droit à compensation de certains départements), après une intervention de **M. Michel Dreyfus-Schmidt**, qui a souligné que l'intervention de l'Etat ne semblait résider que dans une compensation partielle, la commission a adopté à l'unanimité un amendement donnant un caractère général à la compensation par l'Etat des « manques à gagner » supportés par certains départements au titre de la dotation générale de décentralisation du fait de la surévaluation initiale des recettes fiscales de compensation.

A l'article premier bis (compensation de pertes de produit fiscal), la commission a, de même, adopté un amendement tendant à donner un caractère général à la compensation par l'Etat des pertes de recettes fiscales causées du fait de l'Etat, aux collectivités locales, postérieurement aux transferts d'impôts.

A l'article 12 (modalités du transfert aux départements des bibliothèques centrales de prêt), la commission a décidé de différer de quatre ans l'entrée en vigueur de l'ensemble du transfert de compétences.

A l'article 13 (régime juridique des opérations en cours à la date du transfert), la commission a adopté un amendement qui prévoit l'intégration dans la dotation générale de décentralisation — et

non la dotation globale d'équipement — des crédits afférents aux bibliothèques municipales.

A l'article 14 (maintien provisoire au budget de l'Etat de certains crédits de fonctionnement des bibliothèques), la commission a adopté un amendement d'actualisation.

A l'article 15 (maintien des financements croisés pour les musées des collectivités locales), elle a adopté un amendement tendant à la non-intégration des crédits afférents aux musées.

Après l'article 16, la commission a décidé que les crédits d'équipement relatifs à l'enseignement de la musique, de la danse et de l'art dramatique seraient intégrés dans la D.G.D.

Après l'article 17, la commission a adopté la même disposition s'agissant des arts plastiques.

A l'article 18 bis (régime juridique des opérations en cours relatives aux archives), la commission a étendu le principe d'actualisation des crédits afférents aux archives.

A l'article 19 (instauration d'un concours particulier au sein de la D.G.D. pour les bibliothèques), la commission a décidé de supprimer cet article qui constitue une négation du principe de dotation globalisée et libre d'emploi.

A l'issue de cet examen, la commission a adopté les conclusions de son rapporteur pour avis et décidé de donner, sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle proposera, un **avis favorable à l'adoption du projet de loi n° 107**, portant **dispositions diverses relatives aux collectivités locales**.

TROISIÈME PARTIE

EXAMEN DES ARTICLES (1)

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS RELATIVES AUX RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Article premier.

Modification des modalités de calcul des droits à compensation de certains départements.

● *Commentaire :*

● L'article 94 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 a posé les principes de la compensation financière des charges résultant des transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités locales.

L'article 95 de la même loi a prévu que cette compensation s'opérerait en partie par voie de transferts d'impôts d'Etat et en partie à travers la dotation générale de décentralisation.

S'agissant des départements, le transfert d'impôts a, notamment, concerné les droits d'enregistrement et la taxe de publicité foncière en vertu du paragraphe II de l'article 99 de la même loi du 7 janvier 1983. Le transfert de ces impôts a été opéré en deux temps : d'abord, en vertu du paragraphe I de l'article 28 de la loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983 portant loi de finances pour 1984, sauf en ce qui concerne les immeubles destinés à l'habitation, avec effet au 1^{er} janvier 1984 ; ensuite, en vertu de l'article 35 de la loi n° 84-1208 du 29 décembre 1984 portant loi de finances pour 1985 en ce qui concerne les droits nés des immeubles destinés à l'habitation, avec effet au 1^{er} janvier 1985.

La commission d'évaluation des charges — parfois appelée « commission Limouzineau », du nom du magistrat de la Cour des

(1) La commission a décidé de borner son examen aux seules dispositions du projet de loi qui lui ont paru de caractère principalement financier.

comptes qui la préside — instituée en vertu de l'article 94 de la loi du 7 janvier 1983 a émis, le 4 juin 1985 », un avis par lequel elle a constaté que la méthode consistant à **prendre en compte les résultats du seul exercice 1983** pour calculer les droits à compensation et la dotation générale de décentralisation de chaque département était **la plus conforme à la lettre de l'article 94** de la loi du 7 janvier 1983. Elle a demandé que les calculs soient effectués sur cette base ».

Or, la prise en compte du seul exercice 1983 est apparue de nature à « fausser » la détermination de la dotation générale de décentralisation à verser en complément du transfert d'impôts.

En effet, dans quelques départements, la réalisation d'opérations de grande ampleur, telles que des cessions de locaux industriels par des entreprises, a engendré des recettes anormalement élevées au titre des droits d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière.

Le risque existait donc, pour ces départements, si l'on se fondait sur la seule année 1983, d'aboutir définitivement à une évaluation du montant de dotation générale de décentralisation qui ne correspondait pas à ce quoi ils pourraient prétendre si l'on avait pris en compte une année normale initialement.

La commission d'évaluation des charges a donc invité le Gouvernement à soumettre au Parlement une disposition qui prévienne ce risque.

Tel est l'objet de l'article premier.

— Sans méconnaître l'intérêt que présente une telle disposition pour les départements qui en bénéficieront, ni le souci d'équité du Gouvernement, dont elle témoigne, il est permis de s'interroger sur les raisons techniques qui ont conduit à la soumettre au Parlement.

On peut, tout d'abord, se demander si le choix de la référence à la seule année 1983 pour calculer les droits à compensation correspondait, comme le prétend, semble-t-il, la commission d'évaluation des charges, à la lettre de l'article 94 de la loi du 7 janvier 1983.

Que dit l'article 94 ? L'article 94 fixe les principes de la compensation financière, à savoir :

- l'équivalence entre les ressources transférées et les charges résultant du transfert de compétences ;
- l'évaluation des droits à compensation à la date du transfert, et leur évolution au rythme de la dotation globale de fonctionnement ;

• la constatation, pendant la période de transfert des compétences, des droits à compensation de chaque collectivité par arrêté interministériel pris après avis de la commission d'évaluation des charges.

Le rappel de ces règles conduit à observer deux points importants :

D'abord, parmi toutes les règles qui précèdent — de même que dans les articles 5 et 95 de la même loi du 7 janvier 1983 — il n'est pas possible de trouver une seule disposition dont la lettre et même l'esprit laissent à penser que la commission d'évaluation des charges a quelque faculté pour définir par quel canal financier la compensation doit être assurée.

Ensuite, il est clair que tant que la période de mise en œuvre progressive des transferts de compétences n'est pas achevée — ce qui est le cas puisque 1986 verra l'entrée en vigueur des transferts dans le domaine de l'éducation — l'évaluation des droits à compensation est, par définition, soumise, année après année, à des fluctuations qui nécessitent — c'était bien le souci du législateur de 1982-1983 — une constatation annuelle de ces droits, collectivité par collectivité. Là est l'esprit même de l'article 94.

Il résulte de ces deux observations que l'avis émis en juin 1985 par la commission d'évaluation des charges ne semble conforme ni à la lettre ni à l'esprit des principes fixés par la loi du 7 janvier 1983.

Dans la mesure même, en effet, où les transferts de compétences en direction des départements ne sont pas achevés — puisque les départements vont recevoir la charge des collèges et du fonctionnement des bibliothèques centrales de prêt en 1986 — il y a lieu à revoir le montant total des charges résultant, pour chacun de ces départements, des transferts de compétences. C'est à la commission d'évaluation qu'il appartient de donner un avis sur les droits à compensation qui en résultent, ceux-ci étant ensuite arrêtés au niveau interministériel.

En revanche — et votre commission des finances tient à l'affirmer solennellement — il n'appartient en aucune façon à la commission d'évaluation des charges de fixer les modalités d'appréciation du montant des ressources fiscales ou non fiscales devant concourir à la compensation.

En clair, c'est à tort que la commission d'évaluation des charges estime que c'est l'exercice 1983 qui doit servir de base au calcul de la partie fiscale de la compensation des transferts de compétences.

C'est, au contraire, année après année que le montant de la dotation générale de décentralisation, qui, en quelque sorte, sert de complément pour chaque collectivité concernée au produit des impôts

transférés, doit être calculé. L'idée de prendre définitivement comme base de référence l'exercice 1983 pour l'appréciation de la contribution des impôts transférés à la compensation des transferts apparaît ainsi, d'une certaine façon, comme une hérésie qui, sous couvert de faciliter la tâche de la commission d'évaluation des charges, trahit la volonté du législateur de 1982-1983.

Cela étant indiqué, il reste que n'est pas résolu le problème de l'articulation des deux éléments de la compensation financière, pour chaque collectivité, lorsque l'on parviendra au terme de la période des transferts de compétences.

- Par ailleurs, que propose concrètement cet article ?

Son objet est, à dire vrai, limité. Il s'agit de majorer les droits à versements au titre de la dotation générale de décentralisation — et non pas, comme le dit improprement le texte proposé pour l'article 95-1 de la loi du 7 janvier 1983, les « droits à compensation » — des départements qui ont été victimes d'une surestimation du produit des impôts transférés, en raison des résultats exceptionnels, de l'ordre de 15 % au moins, à ce titre en 1983.

La principale caractéristique de l'article premier du projet de loi est qu'il donne une solution partielle et contingente à un problème de fond : celui des distorsions de calcul de la compensation en raison de certains vides juridiques dans la loi du 7 janvier 1983.

Ainsi ne s'agit-il :

— que de certains départements, à l'exclusion des régions, et des départements pour lesquels la distorsion est inférieure à 15 % ;

— que des droits d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière transférés en 1984, à l'exclusion des autres impôts transférés.

Ensuite, les modalités mêmes proposées pour résoudre les difficultés constatées ne paraissent pas adaptées. Il en est ainsi :

— du renvoi à la loi de finances rectificative pour 1985 pour la fixation de la somme nécessaire ; on peut craindre que la somme ainsi fixée ne couvre pas le « manque à gagner » réel ;

— des modalités de répartition de cette somme entre les départements bénéficiaires ; cette répartition voit la fixation de ses conditions renvoyée à un décret en Conseil d'Etat, sous réserve de la prise en compte du « manque à gagner » que l'évaluation de la compensation fiscale entraîne par rapport aux droits à compensation.

Pour ces raisons, il apparaît souhaitable de trouver, à cet article premier, une rédaction qui vérifie les conditions suivantes :

— solution d'ensemble, quels que soient les impôts ou collectivités en cause, du problème des distorsions nées des conditions d'évaluation des impôts transférés ;

— compensation **intégrale et collectivité par collectivité** des « manques à gagner » nés de ces distorsions, conformément aux articles 5, 94 et 98 de la loi du 7 janvier 1983 ;

— renvoi aux lois de finances du soin de fixer les montants des crédits nécessaires.

● Le principe d'une compensation intégrale et collectivité par collectivité est, en effet, celui qui avait constamment inspiré le législateur de 1982-1983. Dans cette perspective, les dispositions de l'article premier du projet de loi, quelque flatteuse que soit la présentation qu'en font le Gouvernement et le rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale, apparaissent tout à fait insuffisantes.

Si l'on considère que les « manques à gagner » subis, au titre de la dotation générale de décentralisation, du fait d'une prise en compte excessivement optimiste du produit des impôts transférés, devraient, logiquement et en toute équité, être intégralement compensés, on s'aperçoit que la solution concrète envisagée pour l'application de l'article premier du projet de loi est loin d'assurer cette compensation intégrale.

Dans le rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale, un tableau retrace les pertes de dotation encourues par les départements en cause. Ce tableau est le suivant :

Départements	Ecart par rapport à la moyenne 1981/1982 (en pourcentage)	Perte de la D.G.D. résultant de cet écart (en francs)
Territoire de Belfort	+ 213,11	8.716.206
Guadeloupe	+ 51,55	4.541.913
Hauts-de-Seine	+ 50,96	52.836.834
Réunion	+ 39,25	4.765.855
Guyane	+ 28,78	355.273
Val-de-Marne	+ 24,57	11.010.176
Gironde	+ 22,00	16.603.130
Moselle	+ 21,38	4.069.859
Haute-Garonne	+ 18,26	8.297.397

Si l'on fait la somme des pertes subies, on parvient à un montant de plus de **111 millions de francs**.

Or, c'est pour compenser ce manque à gagner que l'Etat s'est engagé à proposer au Parlement, dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 1985 (1), l'inscription d'un crédit supplémentaire de... 20 millions de francs.

Non seulement ces mesures ne vont pas, comme le prétend, à tort, le rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale, « au-delà d'une stricte compensation des charges transférées » et ces mesures ne constituent pas « une aide supplémentaire aux collectivités locales », mais l'article premier permet, implicitement, à l'Etat d'économiser **91 millions de francs aux dépens de certains départements**.

L'article premier ne semble donc pas acceptable en l'Etat.

● *Décision de la commission :*

Votre commission des finances vous propose d'adopter, pour cet article, une nouvelle rédaction qui donne un caractère général au principe de compensation par l'Etat des « manques à gagner » au titre de la dotation générale de décentralisation que peuvent connaître les collectivités locales du fait d'une surestimation initiale du produit de leurs impôts transférés et qui prévoit que cette compensation doit être intégrale et collectivité par collectivité.

Article premier bis (nouveau).

Compensation de pertes de produit fiscal.

● *Commentaire :*

L'article 18 de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a procédé à la suppression de la taxe spéciale annuelle sur les véhicules d'une puissance fiscale supérieure à seize chevaux immatriculés dans la catégorie des voitures particulières. Les véhicules qui entraient dans le champ d'application de cette taxe sont désormais soumis à la taxe différentielle sur les véhicules à moteur. Une décharge de la différence entre les tarifs des deux taxes est offerte au contribuable.

Cette disposition a été rendue nécessaire par une décision de la cour de justice des communautés européennes, rendue le 9 mai 1985 au nom du droit à la concurrence.

Mais elle a eu pour effet d'entraîner une perte de produit fiscal pour les départements.

(1) Aucun crédit n'est d'ailleurs expressément fixé dans le projet de loi de finances rectificative pour 1985 n° 3143, ainsi que l'a observé M. Michel Dreyfus-Schmidt le 13 décembre 1985, votre commission des finances étant réunie.

L'article premier *bis*, qui résulte de l'adoption, le 22 novembre, par l'Assemblée nationale, d'un amendement du Gouvernement, tend à remédier à cette perte de produit fiscal par une compensation.

On peut observer qu'il a été adopté dans des conditions aussi peu sérieuses que l'article 18 de loi du 11 juillet — les mots « sur-réaliste » et « sauvette » avaient même été alors employés... la lecture des débats à l'Assemblée nationale au cours de la deuxième séance du 20 juin 1985 et de la séance du 24 juin en fait foi.

Aujourd'hui, il s'agit, en réalité, de réparer les bévues commises par ceux qui ont suggéré d'établir une taxation qui, en fait, ne touchait que les véhicules étrangers.

Qui en pâtit ? Les départements, qui sont victimes de pertes de leurs recettes fiscales au titre de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur. Celle-ci leur a été transférée, il faut le rappeler, en vertu du paragraphe II de l'article 99 de la loi du 7 janvier 1983.

L'article premier *bis* organise donc une compensation de ces pertes, soit à travers la dotation générale de décentralisation, soit, le cas échéant, par une réduction du prélèvement susceptible d'être opérée sur les impôts transférés des départements surfiscalisés.

Le montant des droits à compensation ainsi rendus possibles est arrêté par arrêté interministériel et après avis de la commission d'évaluation des charges, ce qui respecte les principes fixés dans l'article 94 de la loi du 7 janvier 1983.

Aussi louable qu'il puisse paraître dans ses intentions, cet article présente, cependant, le défaut de régler un problème de façon conjoncturelle et contingente, alors qu'une solution plus générale aurait pu être imaginée car il n'est pas exclu que le type d'inconvénient, né de l'obligation de se conformer aux décisions de la cour de justice des communautés européennes, surgisse à nouveau.

● *Décision de la commission :*

Votre commission des finances vous propose d'adopter, pour cet article, une nouvelle rédaction qui donne un caractère général au principe de compensation, par l'Etat, des pertes de recettes causées aux collectivités locales par la modification, postérieurement au transfert d'impôts, du régime de ces impôts du fait de l'Etat et qui donne à cette compensation un caractère intégral, collectivité par collectivité.

Article 2.

**Remboursement de la dette de l'Etat
au titre des bureaux municipaux d'hygiène.**

● *Commentaire :*

On se souvient de ce que, jusqu'à l'entrée en application de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, les dépenses en matière d'aide sociale et de santé faisaient l'objet d'un financement conjoint de l'Etat et des collectivités locales. Leur répartition s'effectuait sur la base d'un barème établi par le décret du 17 novembre 1954 distinguant trois groupes : le groupe I pour lequel l'Etat contribuait aux dépenses à raison de 83 % en moyenne, le groupe II pour lequel sa participation s'élevait en moyenne à 65 % et le groupe III pour lequel elle était limitée à 36 %. Les dépenses afférentes aux bureaux municipaux d'hygiène appartenaient au groupe I.

Or, si l'Etat contribuait effectivement aux dépenses, ce sont les collectivités locales qui **avançaient** les frais, ne récupérant qu'ensuite et souvent tardivement la contribution de l'Etat.

Ce problème se posait principalement pour les départements puisque, pour l'ensemble des dépenses d'aide sociale et de santé contingentées, ce sont eux qui, en fait, assuraient la trésorerie de l'Etat. Le montant total de la dette au moment du transfert de compétences s'élevait à 9 milliards de francs.

L'article 4 de la loi du 22 juillet 1982 est venu apporter une solution pour les départements en prévoyant que cette dette serait intégralement remboursée. Compte tenu cependant de son importance, la loi a prévu un étalement sur douze ans à partir de l'année 1985.

S'agissant des communes, en revanche, le problème n'avait pas été réglé jusqu'à présent. Son ampleur est plus limitée toutefois puisque le montant de la dette de l'Etat au titre des bureaux municipaux d'hygiène ne s'élève qu'à 117,2 millions de francs selon les informations transmises.

L'article 2 du projet qui nous est soumis tend à organiser le remboursement de cette dernière dette. Il a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

Il est ainsi prévu que le remboursement intégral sera effectué sur deux ans et, au plus tard, le 31 décembre 1987.

Tout en saluant le bien fondé de ce remboursement, votre commission tient à émettre deux observations :

— d'abord, le remboursement est étalé sur deux ans. Compte tenu de la modicité des sommes à rembourser, un tel délai peut paraître d'une excessive bienveillance pour l'Etat. Mais votre commission observe, en même temps, que seul l'Etat pourrait prendre l'initiative de raccourcir ce délai ;

— ensuite, les modalités pratiques de remboursement sont moins précises que celles qui sont fixées à l'article 4 de la loi du 22 juillet 1983 s'agissant de la dette contractée à l'égard des départements. On pourrait imaginer d'organiser ces modalités.

● *Décision de la commission :*

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

Articles 3 à 5.

Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

● *Commentaire :*

Ainsi que l'observation en a été faite dans l'exposé général, les modifications apportées par ces articles aux modalités d'attribution du surplus du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle sont assez techniques. Elles tendent vers un double objet : il s'agit, d'une part, de tirer les conséquences de la réforme de la dotation globale de fonctionnement opérée par la loi n° 85-1268 du 29 novembre 1985 (1) en harmonisant ses conditions d'attribution avec celles du fonds de péréquation et, d'autre part, de prolonger les dispositions adoptées dans le cadre de la loi n° 84-1284 du 31 décembre 1974 au bénéfice des communes connaissant une forte baisse de leurs bases de taxe professionnelle.

● Il convient de rappeler brièvement les modalités de répartition du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

Les ressources du fonds ont une double origine. Elles sont constituées, d'une part, par une dotation du budget de l'Etat destinée à financer les compensations versées aux collectivités locales en contrepartie des allègements consentis aux entreprises redevables de la taxe professionnelle et, d'autre part, du produit de la cotisation

(1) J.O. Lois et Décrets, 3 décembre 1985, pages 13.999 à 14.004.

nationale de péréquation instituée par la loi du 28 juin 1982 et perçue sur les entreprises implantées dans des communes où le taux de la taxe professionnelle est inférieur à la moyenne nationale.

Ces ressources font l'objet d'une double affectation : elles servent, d'abord, à financer la dotation de compensation versée aux communes, groupements de communes, départements et régions en contrepartie des allègements des bases d'imposition de la taxe professionnelle consentis aux entreprises par la loi ainsi que le manque à gagner résultant du nouveau plafonnement de la taxe professionnelle à deux fois la moyenne nationale ; le surplus dénommé **fonds de péréquation**, doit permettre d'assurer une certaine redistribution de la richesse fiscale entre communes.

Ce surplus connaît une constante augmentation puisque la dotation de compensation calculée sur la base du manque à gagner constaté en 1983 n'est pas actualisée tandis que la dotation versée par l'Etat évolue, au contraire, en fonction de la progression du produit intérieur brut total en valeur. Un excédent apparaît, ainsi, chaque année, qui vient par conséquent s'ajouter à la cotisation nationale de péréquation et assure une progression des ressources consacrées à la péréquation de la richesse fiscale.

Pour 1984, le surplus du fonds de péréquation de la taxe professionnelle avait été réparti entre les communes qui avaient un potentiel fiscal par habitant inférieur à la moyenne nationale et des impôts levés sur les ménages au moins égaux à ceux des communes de même importance démographique. Il est apparu cependant à certains que ces mécanismes de répartition ne tenaient pas compte de la situation des communes connaissant des difficultés financières du fait de la perte de bases d'imposition à la taxe professionnelle résultant de la réduction d'activité ou de la fermeture d'entreprises.

La loi du 31 décembre 1984 était venue modifier les modalités de répartition des ressources du fonds consacrées à la péréquation. Le surplus du fonds est désormais réparti en trois parts dont le montant est fixé, chaque année, par le comité des finances locales.

La part principale, au moins égale à 75 % des crédits, est réservée à la péréquation proprement dite. Elle est répartie entre les communes dont le potentiel fiscal moyen par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes du même groupe démographique et dont le montant des impôts levés sur les ménages est au moins égal à celui de ces mêmes communes.

Il faut souligner que ces deux critères du potentiel fiscal et des impôts levés sur les ménages étaient également ceux sur la base desquels est calculée la dotation de péréquation existant au sein de la dotation globale de fonctionnement jusqu'à ce qu'intervienne la loi du 29 novembre 1985.

Or, cette loi du 29 novembre 1985 a, dans son article 8, substitué à ces notions celle d'effort fiscal, critère qui rencontrerait l'assentiment de votre commission des finances si sa mise en œuvre avait été précédée, en application de l'article 1518 du code général des impôts, d'une actualisation départementale des valeurs cadastrales servant de bases aux impôts fonciers directs locaux.

L'article 3 — que l'Assemblée nationale a adopté sous réserve d'un amendement de M. Chaban-Delmas au quatrième alinéa incluant dans l'effort fiscal des communes appartenant à un groupement l'effort du groupement — tend à harmoniser les règles de répartition du fonds national de péréquation et de la dotation de péréquation comprise dans la dotation globale de fonctionnement.

Il transpose le critère de l'effort fiscal pour le calcul des attributions versées au titre de la première part de surplus du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

Cette démarche semble logique.

Mais comme cela a été observé judicieusement à l'Assemblée nationale, le remplacement du critère des impôts sur les ménages par celui de l'effort fiscal « ne sera pas sans conséquence pour les communes ».

Afin d'éviter que la modification des conditions de répartition n'introduise des bouleversements à l'intérieur du budget de certaines communes, l'article 3 institue une garantie. Les communes qui cesseraient de remplir les conditions requises pour bénéficier d'une attribution percevraient pour une année non renouvelable une attribution au moins égale à la moitié de celle reçue l'année précédente. De même, les communes dont l'attribution serait diminuée de plus de la moitié recevraient une somme au moins égale à celle perçue l'année précédente.

Cette garantie s'applique, semble-t-il, en tout état de cause, que la diminution ou la disparition de l'attribution résulte des modifications législatives ou qu'elle soit la conséquence d'un changement de la situation de fait des communes concernées.

Le projet de loi reprend par ailleurs, pour les intégrer dans le code général des impôts, les dispositions résultant de la loi du 31 décembre 1984 qui instituaient pour 1985 et 1986 une garantie au bénéfice des communes ayant reçu une attribution en 1984. Il était en effet prévu que celle-ci était reconduite à hauteur de 80 % pour 1985, l'attribution pour 1986 étant elle-même au moins égale à 50 % de celle reçue en 1985.

Ces garanties peuvent-elles être considérées comme suffisantes ? A coup sûr, les communes qui cesseront d'être éligibles aux dotations du fonds pour quelques points ressentiront cruellement les « effets de seuil » dont elles seront victimes.

Un amendement avait été déposé, à l'Assemblée nationale, pour remédier à ces éventuels effets de seuil. Il a été retiré par son auteur au bénéfice d'un engagement public de M. le ministre de l'intérieur et de la décentralisation de procéder aux simulations nécessaires pour évaluer l'impact de cet amendement. On peut regretter que le débat sur le système des garanties ait, ainsi été éludé.

● Actuellement, la deuxième part du surplus du fonds de péréquation de la taxe professionnelle, qui ne peut excéder 20 %, est destinée à la compensation des pertes de base de taxe professionnelle subis par les communes et la loi du 31 décembre 1984 prévoyait que cette compensation serait versée de manière dégressive **sur deux ans**. Or, cette durée paraît insuffisante aux auteurs du projet de loi pour les communes situées dans des cantons à l'intérieur desquels l'Etat anime une politique de conversion industrielle. Pour celles-ci en effet, ce n'est qu'au terme d'une plus longue période que l'on peut escompter une amélioration de la situation financière.

L'article 4 propose donc de porter à cinq ans la durée pendant laquelle les communes situées dans des pôles de conversion industrielle reçoivent une attribution de compensation. La liste des communes doit être arrêtée par décret.

L'Assemblée nationale l'a adopté **sans modification**.

● L'article 5 vient enfin préciser que la date d'entrée en vigueur des dispositions relatives au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle est fixée au 1^{er} janvier 1986.

L'Assemblée nationale a également adopté l'article 5 **sans modification**.

● *Décision de la commission :*

Votre commission des finances vous propose d'adopter ces articles sans modification.

Article 12.

Modalités du transfert aux départements des bibliothèques centrales de prêts.

● *Commentaire :*

— Les bibliothèques centrales de prêt ont été instaurées par une ordonnance du 2 novembre 1945. Elles sont **actuellement créées, organisées et financées par l'Etat**.

Leur mission est d'aider au développement de la lecture dans les communes de moins de 10.000 habitants au moyen de bibliobus,

grâce auxquels sont effectués des prêts directs à la population ou des dépôts de livres temporaires.

Les bibliothèques centrales de prêts sont créées à la demande des départements qui fournissent le terrain nécessaire et s'engagent également à participer aux dépenses de fonctionnement, pour un pourcentage, en règle générale, inférieur à 10 %.

— **L'article 60 de la loi du 22 juillet 1983** a posé, à propos des bibliothèques centrales de prêt, les règles suivantes :

- transfert aux départements de la compétence actuellement exercée par l'Etat à la date d'entrée en vigueur des transferts de compétence en matière d'action culturelle, c'est-à-dire, au plus tard, le 8 janvier 1986 ;

- maintien, pour les personnels scientifiques de ces bibliothèques (c'est-à-dire ayant le statut de bibliothécaire) de la qualité de fonctionnaires de l'Etat après le transfert ;

- droit d'option entre le statut d'agent du département ou de fonctionnaire de l'Etat pour les autres personnels.

— **L'article 12 du projet de loi** ne remet pas en cause les principes de l'article 60 de la loi du 22 juillet 1983 ; de ce fait, les bibliothèques centrales de prêt actuellement en activité seront effectivement transférées en janvier 1986 aux départements où elles sont situées.

En revanche, l'article 12, qui insère un article 60-1 (nouveau) dans la loi du 22 juillet 1983, prévoit la réalisation d'un programme d'équipement en bibliothèques centrales de prêts des départements qui n'en sont pas encore dotés (au nombre de 28). Ce programme doit être achevé dans un délai de quatre ans, selon des modalités fixées par un décret.

Il s'agit d'une dérogation implicite à la règle, posée par l'article 60 de la loi du 22 juillet 1983, en matière de bibliothèques centrales de prêts.

Cette dérogation est destinée à permettre l'achèvement de la couverture du territoire en bibliothèques centrales de prêts.

Par ailleurs, l'article 60-1 (nouveau) prévoit l'intégration dans la dotation globale d'équipement des départements, à l'expiration du délai de quatre ans, d'un crédit égal au montant des crédits d'investissement consacrés par l'Etat aux bibliothèques centrales de prêts l'année précédant le transfert de compétences, c'est-à-dire en 1985. L'intégration de ces crédits dans la D.G.E. s'effectuerait donc en 1990, sur la base de leur montant en 1985, celui-ci étant actualisé du taux de progression de la formation brute de capital fixe des administrations publiques entre 1985 et 1990.

— Si votre commission des finances approuve le fondement de l'article 12, qui est de permettre l'achèvement de la couverture du territoire en bibliothèques centrales de prêt, elle ne peut, en revanche, que rejeter totalement les modalités du dispositif proposé.

• Confier à l'Etat la charge d'une indispensable « mise à niveau » avant tout transfert est conforme à une position qu'a toujours soutenue votre commission des finances (1) et que le Sénat avait d'ailleurs adoptée à propos des bibliothèques centrales de prêts lors des débats sur la proposition de loi qui allait devenir la loi du 22 juillet 1983.

• En revanche, la rédaction retenue par l'article 12 du projet de loi pour l'article 60-1 nouveau de la loi du 22 juillet 1983 suscite de multiples problèmes.

En premier lieu, l'article 60-1 (nouveau) ne règle pas la question de la date du transfert des bibliothèques centrales encore à construire ; selon les informations communiquées à votre rapporteur, ces transferts devraient se réaliser au fur et à mesure de l'achèvement des bibliothèques.

Mais — et c'est là une seconde difficulté — les départements qui auront à financer le fonctionnement de ces bibliothèques non encore achevées ne disposeront pour ce faire d'aucun transfert financier de la part de l'Etat ; en effet, aucun crédit de fonctionnement ne sera inscrit au budget de l'Etat à la date de leur transfert puisqu'elles n'auront pas encore fonctionné (les lignes budgétaires consacrées au fonctionnement des bibliothèques centrales de prêts ont d'ailleurs disparu du titre III du budget pour 1986 du ministère de la culture).

En troisième lieu, le fait de retarder jusqu'en 1990 le transfert aux départements des crédits d'équipement consacrés par l'Etat aux bibliothèques centrales de prêt risque d'être source de difficultés financières pour les départements déjà pourvus d'une bibliothèque centrale. Ceux-ci disposeront en effet, entre 1986 et 1990, d'aucun crédit d'équipement, alors qu'ils peuvent être conduits à effectuer d'indispensables travaux de rénovation et, surtout, de grosses réparations.

Enfin, votre commission des finances ne peut accepter le principe de l'intégration dans la dotation globale d'équipement des crédits d'équipement consacrés par l'Etat aux bibliothèques centrales de prêts. Une telle mesure semble inadaptée ; elle procède en effet d'une confusion entre le principe de la compensation des charges transférées (qui implique l'intégration des crédits correspondants dans la dotation générale de décentralisation) et la globalisation

(1) Avis n° 274 (Sénat 1982-1983) de M. Jean-Pierre Fourcade, page 42.

de subventions spécifiques accordées par l'Etat pour des investissements relevant déjà de la compétence des collectivités locales (qui peut se traduire par l'intégration des crédits correspondants dans la dotation globale d'équipement). En outre, la dotation globale d'équipement repose sur un mécanisme de taux de concours (de 4,5 % environ en 1984 pour les départements) qui ne garantit nullement que les départements ayant les plus lourdes charges à assumer recevront une part supérieure aux autres pour leurs bibliothèques centrales de prêts.

— **Deux solutions** peuvent être envisagées pour remédier aux inconvénients de la rédaction actuelle de l'article 12 du projet de loi :

- **Maintenir le principe de l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1986 du transfert de compétences pour les bibliothèques centrales déjà réalisées, tout en prévoyant également le transfert concomitant d'une fraction des crédits d'équipement actuellement consacrés par le ministère de la culture à cette action ; cette solution exigerait, par ailleurs, un engagement formel du Gouvernement à propos des crédits de fonctionnement des bibliothèques centres non encore réalisées, un crédit permettant la compensation pour les départements concernés de cette charge nouvelle devant être intégré dans la dotation générale de décentralisation au fur et à mesure de l'achèvement de ces bibliothèques.**

- **Retarder le transfert de l'ensemble des bibliothèques centrales de prêts jusqu'à l'achèvement complet de la couverture du territoire. Cette solution aurait le mérite de la clarté et de la simplicité ; il conviendrait, toutefois, de l'assortir de garanties, permettant d'éviter que l'Etat ne diminue fortement le montant des dotations avant le transfert, notamment pour les crédits d'équipement.**

- ***Décision de la commission :***

La commission a adopté un amendement modifiant la rédaction proposée pour l'article 60-1 (nouveau). Cette nouvelle rédaction prévoit :

- **le report du transfert de compétences en matière de bibliothèques centrales de prêts à la date d'achèvement du programme de couverture du territoire ;**

- **l'intégration du montant moyen, actualisée du taux de progression de la dotation globale de fonctionnement, des crédits d'équipements consacrés par l'Etat lors des quatre années précédant le transfert, c'est-à-dire de 1986 à 1990, dans la dotation générale de décentralisation.**

Article 13.

Régime juridique des opérations en cours à la date du « transfert ».

● *Commentaire :*

— L'article 13 du projet de loi reprend une formule déjà adoptée à propos du transfert des lycées et des collèges par la loi du 25 janvier 1985 modifiant la loi du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Le texte proposé par cet article pour l'article 61-1 nouveau de la loi du 22 juillet 1983 prévoit en effet l'achèvement des opérations en cours à la date du transfert de compétence selon le « régime juridique et financier sous lequel elles ont été commencées » pour les bibliothèques centrales de prêt et les bibliothèques municipales.

Lors des débats précédant le vote de la loi du 25 janvier 1985, le ministère de l'intérieur avait, à propos de cette notion, apporté les précisions suivantes (1) :

● les opérations d'équipement, c'est-à-dire de travaux neufs ou de grosses réparations, en cours à la date du transfert, doivent se poursuivre sous le même régime juridique après le transfert ;

● de ce fait, si l'Etat assure la maîtrise d'ouvrage de l'opération, il doit continuer à assumer toutes les obligations qui y sont inhérentes et prendre en charge les aléas tant techniques que financiers du chantier ;

● si, par ailleurs, la maîtrise d'ouvrage est assurée par une collectivité locale, l'Etat est tenu de continuer à verser à celle-ci les subventions d'équipement nécessaires selon les dispositions du décret du 19 mars 1972 relatif au régime des subventions d'investissement accordées par l'Etat ;

● sur le plan financier, les conséquences de ce maintien temporaire du régime antérieur au transfert pour les opérations en cours seront la non-intégration, au moment du transfert, des crédits consacrés par l'Etat à ces opérations dans la dotation générale de décentralisation.

(1) Voir le rapport de M. Paul Séramy fait au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales (Sénat n° 95. 1984-1985), pages 44 et 45.

Cette intégration ne sera effectuée que progressivement, au fur et à mesure de l'achèvement des opérations.

— L'application de cette disposition aux bibliothèques municipales et aux bibliothèques centrales de prêt pose les problèmes suivants :

- s'agissant des bibliothèques municipales, il semble, en premier lieu, totalement impropre de faire état d'un « transfert de compétence », puisque l'objet de l'article 61 de la loi du 22 juillet 1983 est, pour celles-ci, de mettre fin au système des financements croisés actuellement en vigueur ; il n'y a aucun transfert de compétence, dans la mesure où celle-ci a toujours été assurée par les communes. Le maintien du régime en vigueur pour les opérations en cours s'analyse donc comme un simple diffèremment de la globalisation des crédits correspondants ;

- pour les bibliothèques centrales de prêt, en revanche, il y a effectivement transfert de compétences ; le maintien du régime en vigueur pour les opérations en cours signifie donc à la fois le maintien de la compétence et de la responsabilité étatique pour ces opérations et le maintien corrélatif des crédits correspondant au budget de l'Etat. L'application de cette disposition aux bibliothèques centrales de prêt semble d'ailleurs inutile, dans la mesure où l'article 12 du projet prévoit expressément le maintien des crédits d'équipement destinés aux bibliothèques centrales au budget de l'Etat jusqu'à l'achèvement du programme de couverture du territoire. Elle ne se justifie, en réalité, que pour les opérations de rénovation ou de grosses réparations afférentes aux bibliothèques déjà réalisées et appelées à être transférées dès le 1^{er} janvier 1986 ; il est, dans ces conditions, d'autant moins admissible de ne prévoir le transfert d'aucun crédit d'équipement pour les départements où aucune opération de rénovation ou de réparation n'est en cours mais peut très bien se révéler nécessaire entre 1986 et 1990 ;

- pour les bibliothèques municipales comme pour les bibliothèques centrales de prêt, il est par ailleurs anormal de ne pas prévoir d'actualisation du montant des crédits afférents aux opérations en cours et destinés à être ultérieurement transférés.

- *Décision de la commission :*

Votre commission a adopté à cet article un amendement prévoyant une nouvelle rédaction du texte proposé pour l'article 61-2 de la loi du 22 juillet 1983.

Outre diverses modifications d'ordre rédactionnel, cet amendement prévoit l'actualisation des crédits au fur et à mesure de leur intégration dans la dotation générale de décentralisation.

Article 14.

**Maintien provisoire au budget de l'Etat
de certains crédits de fonctionnement des bibliothèques.**

● *Commentaire :*

En vertu de l'article 61 de la loi du 22 juillet 1983, les crédits inscrits au budget de l'Etat en 1985 au titre des subventions aux bibliothèques municipales doivent être intégrées en janvier 1986 dans la dotation générale de décentralisation.

Toutefois, le ministère de la culture souhaite différer les transferts de certains crédits ; il s'agit des crédits destinés à l'enrichissement des fonds des bibliothèques, à l'équipement informatique de celles-ci et à la coopération interbibliothèques ; le motif essentiel de ce diffèrement semble être le désir d'achever la mise au point, au cours de l'année 1986, du logiciel « libra », destiné à permettre une gestion informatique uniformisée des fonds des bibliothèques.

Le montant des crédits correspondant à ces actions s'élève à 51 millions de francs en 1985 ; leur montant est identique dans le projet de loi de finances pour 1986. Ces crédits n'ont donc pas été actualisés en fonction de la hausse prévisible des prix.

Dès lors, le diffèrement de leur intégration dans la dotation générale de décentralisation prive les collectivités locales de sommes d'un montant équivalent à l'application du taux de progression de celle-ci aux crédits non intégrés au 1^{er} janvier 1986.

Il semble donc indispensable de prévoir expressément que les crédits dont le transfert est retardé sont ceux inscrits au budget de 1985 (cette démarche est conforme au principe selon lequel les crédits transférés sont ceux de l'année précédant la date du transfert, elle-même fixée à janvier 1986) et que leur montant doit être actualisé du taux de progression de la dotation globale de fonctionnement, qui commande celui de la dotation générale de décentralisation.

● *Décision de la commission :*

Votre commission a adopté un **amendement** prévoyant l'actualisation, en fonction du taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement en 1986, des crédits dont le transfert est différé.

Article 15.

**Maintien des financements croisés
pour les musées des collectivités locales.**

● *Commentaire :*

Il existe environ un millier de musées en France ; 35 sont des musées nationaux, entièrement financés par l'Etat ; 31 sont classés (ce qui n'a qu'une seule conséquence : la prise en charge, à hauteur de 40 %, des traitements des conservateurs par l'Etat) ; les autres sont contrôlés ou n'ont pas de statut particulier.

— **La situation actuelle des musées des collectivités locales est la suivante :**

● ceux-ci relèvent de la compétence exclusive des collectivités locales (municipalités, principalement, mais aussi autres collectivités) ;

● toutefois, les collectivités locales qui gèrent des musées classés et contrôlés reçoivent des subventions de fonctionnement, d'un montant très variable, et des subventions d'équipement, dont le taux oscille entre 20 % et 50 % de la dépense d'investissement subventionnée.

— **L'article 62 de la loi du 22 juillet 1983 a posé les principes suivants :**

● prise en charge intégrale par l'Etat des dépenses afférentes aux personnels scientifiques (conservateurs) ;

● intégration au plus tard en janvier 1986 dans la dotation générale de décentralisation des crédits de subventions consacrés par l'Etat aux musées des collectivités locales.

— **L'article 15 du projet de loi remet en cause le principe de l'intégration dans la dotation générale de décentralisation des crédits afférents aux musées.**

Cette remise en cause est, selon votre commission des finances, justifiée, pour plusieurs motifs :

● en premier lieu, les transferts de crédits consacrés aux musées de province ne viseraient que les musées relevant directement des collectivités locales et non les musées gérés par des associations, même si celles-ci sont financées intégralement par des collectivités locales ; une disparité peu justifiée de traitement s'ensuivrait ;

- en second lieu, la répartition de la dotation générale de décentralisation entre les différentes collectivités locales gestionnaires de musées serait extrêmement délicate, dans la mesure où les niveaux de compétence sont nombreux (communes, S.I.V.O.M., communautés urbaines, départements et, depuis peu, régions...);

- en troisième lieu, les musées constituent un domaine où la sélectivité de la dépense est souvent nécessaire, notamment pour l'achat d'œuvres d'une valeur importante mais indispensables pour compléter une collection (l'achat du tableau « Le jardin chinois » de Boucher a, par exemple, permis de compléter fort opportunément la collection du musée des beaux-arts de Besançon; le coût de ce tableau — 1 million de francs — n'aurait pu être assumé par la seule commune de Besançon);

- enfin, l'évolution catastrophique des dotations consacrées par l'Etat aux musées classés et contrôlés (diminution en francs constants de 22,4 % pour les subventions de fonctionnement entre 1984 et 1986, diminution de 5,2 % des subventions d'équipement) ferait du transfert des crédits une opération désastreuse pour les collectivités locales. Face à la pénurie, le maintien de la sélectivité est préférable à l'éparpillement.

- *Décision de la commission :*

Votre commission a adopté à cet article un **amendement** d'ordre rédactionnel.

Article 16.

Enseignement de la musique et de la danse.

- *Commentaire :*

— **La situation actuelle en matière d'enseignement de la musique et de la danse** est la suivante :

- l'enseignement de la musique est assuré dans des établissements qui relèvent soit de l'Etat (conservatoires nationaux de Paris et de Lyon), soit des communes; ces derniers établissements sont répartis en deux catégories : les conservatoires nationaux de régions, au nombre de 31, et les écoles nationales de musique, au nombre de 88. Conservatoires nationaux de région et écoles nationales de musique relèvent de la compétence exclusive des communes, mais l'Etat participe à leur financement dans d'importantes proportions :

- l'enseignement de la danse est, en règle générale, assuré dans les mêmes établissements que la musique (conservatoires nationaux

de Lyon et Paris et école de danse de l'Opéra de Paris pour l'Etat, conservatoires nationaux de région et écoles nationales de musique pour les municipalités).

— **La loi du 22 juillet 1983 a**, dans son article 63, posé les principes suivants :

- confirmation de la compétence des collectivités locales pour les établissements d'enseignement public de la musique et de la danse ;

- attribution, cependant, à l'Etat d'une compétence dont il ne disposait pas auparavant en matière d'enseignement supérieur ;

- intervention de l'Etat pour la détermination des qualifications exigées des enseignants.

— **L'article 16 du projet de loi tend à remplacer le premier alinéa de l'article 63 de la loi du 22 juillet 1983 par deux alinéas nouveaux ; le premier d'entre eux apporte une seule innovation par rapport à l'alinéa 63 dans sa rédaction actuelle : il confie à un décret le soin de déterminer la liste des enseignements supérieurs dont la responsabilité doit revenir à l'Etat ; le second précise que les dépenses se rapportant à ces enseignements sont prises en charge par l'Etat ; cette précision confirme de manière explicite ce qui n'est qu'implicite dans la rédaction actuelle de l'article 63.**

— **Votre commission des finances est parfaitement consciente de la nécessité d'éviter tout transfert de compétence en matière d'enseignement supérieur qui doit, par définition, relever de la responsabilité de l'Etat.**

La rédaction proposée pour le premier alinéa de l'article 63 suscite, toutefois, de nombreuses interrogations :

- pourquoi, en premier lieu, confier à un décret le soin d'établir la liste des enseignements supérieurs ? Il eut semblé de meilleure technique législative de confier à ce décret le soin d'établir des critères généraux permettant de déterminer ce qui, au sein de l'enseignement de la musique et de la danse, relève ou non du supérieur ;

- pourquoi, en second lieu, avoir maintenu au budget de l'Etat, comme l'atteste le projet de budget pour 1986 du ministère de la culture les **subventions d'équipement** destinées aux écoles de musique ? Ce maintien constitue désormais une violation manifeste des articles 4 et 95 de la loi du 7 janvier 1983 qui mettent fin, à compter de janvier 1986, aux financements croisés en matière d'action culturelle ; en effet, le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article 63 prévoit expressément que seules les dépenses d'enseignement relèvent de la compétence étatique, ce qui signifie *a contrario*

que les dépenses d'équipement relèvent de l'exclusive compétence des collectivités locales.

De manière générale, votre rapporteur s'interroge sur la correcte articulation des dispositions proposées par le projet avec le projet de loi de finances pour 1986 ; en premier lieu, celui-ci démontre la considérable diminution des crédits alloués par l'Etat à l'enseignement musical :

● 1984 :

Fonctionnement (art. 43-40-71) : 155,8 millions de francs.

Equipement (art. 66-40-30) : 19 millions de francs.

● 1985 :

Fonctionnement (art. 43-40-71) : 130,6 millions de francs.

Equipement (art. 66-40-30) : 20 millions de francs.

● 1986 :

Fonctionnement (art. 43-40-71) : 136 millions de francs.

Equipement (art. 66-40-30) : 17 millions de francs.

En second lieu, le projet de loi de finances ne prévoit aucune intégration de crédits dans une dotation globale en matière d'enseignement musical ; selon les informations recueillies par votre rapporteur, cet élément découle de l'équivalence entre le montant des crédits inscrits au budget de l'Etat et le coût des dépenses d'enseignement supérieur ; celles-ci sont, pour l'instant, financées par les communes ; toutefois, l'aide apportée par l'Etat à ce jour correspondrait « à peu près » aux dépenses d'enseignement supérieur ; leur prise en charge par l'Etat ne devrait donc pas avoir de conséquence sur le niveau des financements croisés.

Ce « pari » pourrait sembler très hasardeux ; il semble, toutefois, que le but de l'Etat soit de considérer comme « dépenses d'enseignement supérieur » tout ce qui peut l'être dans la limite des crédits disponibles au budget de la culture. Cet élément expliquerait le recours à une « liste » pour établir ce qui relève de l'enseignement supérieur plutôt qu'à des critères généraux.

● *Décision de la commission :*

Votre commission a adopté cet article conforme, s'en remettant toutefois également à l'appréciation portée par votre commission des affaires culturelles.

Article 17.

Enseignement des arts plastiques.

● *Commentaire :*

Les observations formulées par votre rapporteur à propos de l'enseignement de la musique et de la danse sont également valables pour l'enseignement des arts plastiques.

Il existe actuellement 48 écoles d'enseignement des arts plastiques ; elles sont organisées et financées par les communes avec l'aide de subventions du budget du ministère de la culture.

— **La loi du 22 juillet 1983 a, dans son article 64, posé les principes suivants :**

- confirmation de la compétence des collectivités locales pour les établissements d'enseignement des arts plastiques ;
- attribution à l'Etat de la compétence en matière d'enseignement supérieur ;
- détermination, par l'Etat, des qualifications exigées des enseignants.

— **L'article 17 du projet de loi remplace le premier alinéa de l'article 64 de la loi du 22 juillet 1983 par deux alinéas nouveaux, le premier confiant à un décret le soin d'établir la liste des enseignements supérieurs, le second établissant de manière explicite la responsabilité de l'Etat pour le financement de ces enseignements.**

— **Votre commission des finances, tout en étant favorable à la prise en charge par l'Etat de l'enseignement supérieur, s'interroge :**

- sur le maintien au budget de l'Etat des subventions d'équipement ; dès lors que la responsabilité des collectivités locales est clairement établie en matière d'équipement, la prohibition des financements croisés qui découle de l'article 4 de la loi du 7 janvier 1983, semble impliquer l'intégration dans la dotation générale de décentralisation de ces crédits ;
- sur l'exacte corrélation entre le coût des dépenses d'enseignement supérieur et le montant des crédits de subvention de fonctionnement maintenus au budget de l'Etat.

● *Décision de la commission :*

Votre commission a adopté conforme cet article.

Article 17 bis (nouveau).

**Avis du comité national d'évaluation
sur la liste des enseignements supérieurs.**

● *Commentaire :*

L'article 17 *bis* nouveau a été introduit par un amendement de la commission des lois de l'Assemblée nationale.

Celle-ci a estimé que l'établissement de la liste des enseignements supérieurs devait être entouré de garanties.

Elle a donc proposé que cette liste soit établie après avis du comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel créé par l'article 65 de la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur.

Votre commission des finances s'en remet à votre commission des affaires culturelles, saisie pour avis de ce projet de loi, pour déterminer si l'article 17 *bis* nouveau apporte des garanties suffisantes pour l'établissement de la liste des enseignements supérieurs en matière musicale, chorégraphique et artistique.

● *Décision de la commission :*

Votre commission a adopté conforme cet article, sous réserve de la position adoptée par votre commission des affaires culturelles.

Article 18 bis (nouveau).

Opérations en cours en matière d'archives.

● *Commentaire :*

— La situation actuelle est, en matière d'archives, la suivante :

● Les archives départementales sont des services pour lesquels il est difficile de déterminer la collectivité compétente ; les textes n'apportent, à ce propos, aucune prévision et il n'existe pas, selon les informations fournies à votre rapporteur, de jurisprudence tranchant précisément ce point ; les archives sont, en effet, financées à la fois par les départements et par l'Etat ; les départements sont propriétaires des bâtiments et financent les dépenses de matériel ; ils participent également, sous forme de fonds de concours, aux dépenses de rémunération des conservateurs et documentalistes ; l'Etat, pour sa part, rémunère ceux-ci et subventionne les autres dépenses des départements.

— La loi du 22 juillet 1983 a, dans son article 65, posé les principes suivants :

- compétence des départements en matière d'archives ;
- prise en charge intégrale par l'Etat des rémunérations des conservateurs et documentalistes (suppression, donc, des fonds de concours des départements) ;
- intégration des subventions allouées par l'Etat dans la dotation générale de décentralisation afin de mettre fin au système de financements croisés.

— L'article 18 du projet de loi tendait à pérenniser, comme en matière de musées, les financements croisés, donc à remettre en cause l'intégration dans la dotation générale de décentralisation des crédits destinés aux archives.

L'Assemblée nationale a supprimé cet article, pour deux motifs : la faiblesse des crédits consacrés par l'Etat à ce secteur ne justifierait pas, en premier lieu, qu'il souhaite en conserver la maîtrise ; en second lieu, les opérations liées aux services d'archives n'exigent pas autant de sélectivité que celles liées aux musées ; la solution adoptée en ce domaine n'aurait donc pas à être transposée aux archives.

— Du fait de la suppression de l'article 18, l'Assemblée nationale a été conduite à adopter un article 18 bis (nouveau) ; cet article prévoit, comme en matière de bibliothèques municipales et de bibliothèques centrales de prêt, l'achèvement des opérations en cours selon le régime juridique et financier sous lequel elles ont été commencées.

L'article 18 bis (nouveau) appelle donc les mêmes observations que l'article 13.

• *Décision de la commission :*

Votre commission a adopté à cet article un amendement tendant à prévoir l'actualisation par application du taux de progression de la dotation globale de fonctionnement des crédits afférents aux opérations en cours au fur et à mesure de leur achèvement, lequel conditionne l'intégration dans la dotation générale de décentralisation de ces crédits.

Article 19.

Instauration d'un concours particulier au sein de la dotation générale de décentralisation pour les bibliothèques municipales.

● *Commentaire :*

— **Les bibliothèques municipales** ont toujours relevé de la compétence des municipalités : ces bibliothèques peuvent être classées (en raison de l'ancienneté de leur fonds), contrôlées ou simplement surveillées ; dans la pratique, ces distinctions n'ont guère d'importance, l'inspection des différentes catégories de bibliothèques étant effectuée de manière uniforme.

L'Etat contribue actuellement au financement des bibliothèques municipales par divers biais : remboursement de 50 % des dépenses liées aux personnels scientifiques (bibliothécaires), prise en charge de certaines dépenses de matériel (inscrites, paradoxalement, sur le titre III du budget de l'Etat), subventions de fonctionnement et d'équipement.

— **La loi du 22 juillet 1983** a, dans son article 61, posé, à propos des bibliothèques municipales, le principe de l'intégration, à compter de janvier 1986, dans la dotation générale de décentralisation des crédits de subvention consacrés par l'Etat aux bibliothèques ; par ailleurs, le troisième alinéa de l'article 61 prévoit la prise en charge intégrale par l'Etat des rémunérations des personnels scientifiques.

— **L'article 19 du projet de loi** ne remet pas en cause le principe de l'intégration dans la dotation générale de décentralisation des crédits consacrés en 1985 par l'Etat aux bibliothèques municipales.

En revanche, il vise à instaurer un concours particulier au sein de la dotation générale de décentralisation pour ces crédits. Leur répartition serait effectuée par le représentant de l'Etat entre les communes dotées de bibliothèques ou effectuant des investissements en ce domaine.

Ce concours particulier au sein de la dotation générale de décentralisation serait le troisième, les deux autres étant destinés au financement des ports maritimes ou de commerce et des documents d'urbanisme.

— Votre commission des finances ne peut en aucun cas être favorable aux dispositions de l'article 19 du projet de loi.

En premier lieu, le Sénat a toujours été défavorable à l'instauration de concours particuliers au sein de la dotation générale de décentralisation ; le mécanisme des concours particuliers va à l'en-

contre du principe de globalisation des ressources transférées et du libre emploi, par les élus locaux des dotations globales ainsi transférées ; il s'inspire, de plus, d'un souci de péréquation qui n'est pas conforme à la logique de la décentralisation qui implique une stricte compensation financière des changes entraînés pour chaque collectivité locale par le désengagement de l'Etat.

En second lieu, l'article 19 du projet de loi traduit, sous l'apparence pudique d'une simple affectation d'une fraction des crédits intégrés dans la dotation générale de décentralisation, une certaine négation des principes de la loi du 22 juillet 1983 : l'institution d'un concours particulier au sein de la dotation générale de décentralisation pour les bibliothèques aboutira à un résultat presque identique au maintien, au budget du ministère de la culture, des crédits correspondants ; dans ces conditions, il aurait été préférable de pérenniser, comme en matière de musées, le système de financement croisés, plutôt que de masquer derrière le vocabulaire de la décentralisation la réalité d'intentions recentralisatrices.

Or, ce que votre commission des finances accepte s'agissant des musées ne peut être admis pour les bibliothèques : l'action en faveur de la lecture publique relève de l'action culturelle quotidienne et n'exige aucune sélectivité des investissements ; sauf à admettre — ce qui semble implicite dans la démarche qui inspire l'article 19 du projet de loi — que les collectivités locales ne sont pas à même de prendre en charge les bibliothèques sans être guidées par une administration d'Etat, l'article 19 du projet ne peut être accepté ; de plus, sa rédaction semble très imparfaite ; aucun critère n'est notamment fixé pour la répartition des crédits entre les différents départements puisqu'il est simplement précisé que « le représentant de l'Etat répartit les crédits entre les différentes communes dotées de bibliothèques ou faisant des travaux d'investissement » ; il est, par ailleurs, fait référence à un « transfert de compétence » en matière de bibliothèques municipales « en vertu de l'article 61 de la loi du 22 juillet 1983 », alors que l'article 61, combiné à l'article 4 de la loi du 7 janvier 1983, a pour incidence l'intégration dans la dotation générale de décentralisation de subventions spécifiques et non un transfert de compétence.

● *Décision de la commission :*

Votre commission a adopté un **amendement** supprimant l'article 19.

.....

QUATRIÈME PARTIE

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

Article premier.

Rédiger comme suit cet article :

I. — Après le premier alinéa de l'article 95 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 sont insérés deux alinéas nouveaux ainsi rédigés :

« La recette à prendre en compte pour chaque transfert d'impôt est égale, à la date de ce transfert aux sommes rapportées à l'Etat par cet impôt au cours du dernier exercice précédant le transfert.

« Lorsque la recette fiscale ainsi définie est supérieure de 15 % au moins à la moyenne du produit des mêmes droits pour l'antépénultième et la pénultième année précédant le transfert d'impôt, c'est cette moyenne, actualisée du taux de progression annuelle de la dotation globale de fonctionnement durant l'exercice qui a précédé celui du transfert de l'impôt concerné, qui est prise comme recette fiscale de référence pour le calcul de l'ensemble de la compensation. »

I. — Dans le paragraphe I de l'article 98 de la même loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, après le deuxième alinéa, sont insérés deux alinéas nouveaux ainsi rédigés :

« Il est procédé, en tant que de besoin, à une régularisation des droits à versements au titre de la dotation générale de décentralisation des collectivités concernées par les dispositions du troisième alinéa de l'article 95. Cette régularisation intervient, au plus tard, dans l'année qui suit celle ayant donné lieu au transfert d'impôt. A cette fin, les droits à versements au titre de la dotation générale de décentralisation de chaque collectivité concernée sont majorés ou les ajustements prévus au quatrième alinéa de l'article 95 sont majorés du montant de la différence existant entre la recette initialement calculée au titre des impôts transférés et la moyenne définie au troisième alinéa de l'article 95.

« Le montant net cumulé de l'ensemble des majorations prévues à l'alinéa précédent vient majorer le montant de la dotation générale de décentralisation inscrite au budget de l'Etat. Les lois de finances fixent les montants ainsi définis. »

Article premier bis (nouveau).

Rédiger comme suit cet article :

L'article 95 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée est complété par les dispositions suivantes :

« Les pertes de produit fiscal, résultant, le cas échéant, pour les départements ou les régions de la modification, postérieurement à la date de transfert des impôts et du fait de l'Etat, de l'assiette ou des taux de ces impôts, sont compensées intégralement, collectivité par collectivité, soit par des attributions de dotation de décentralisation, soit par des diminutions des ajustements prévus au quatrième alinéa ci-dessus.

« Le montant de la perte de produit fiscal à compenser, pour chaque collectivité concernée, est constaté dans les mêmes conditions que les accroissements et diminutions de charges visés au dernier alinéa de l'article 94. »

Article 12.

Rédiger ainsi cet article :

Il est inséré dans la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée tendant à compléter la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat un article 60-1 (nouveau) ainsi rédigé :

« Art. 60-1. — L'entrée en vigueur de l'article 60 ci-dessus est subordonnée à la réalisation par l'Etat d'un programme d'équipement des bibliothèques centrales de prêt.

« Ce programme sera achevé dans un délai de quatre ans à compter de la date d'entrée en vigueur des transferts de compétence en matière d'action culturelle mentionnée au dernier alinéa de l'article 4 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée.

« A l'expiration de ce délai, un crédit égal au montant moyen, actualisé du taux prévu au troisième alinéa de l'article 98 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée, des crédits d'équipement consacrés par l'Etat aux bibliothèques centrales de prêts pendant les trois années précédant la date d'entrée en vigueur de l'article 60 ci-dessus est intégré dans la dotation générale de décentralisation. »

Article 13.

Rédiger ainsi cet article :

Il est inséré dans la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 précitée, un article 61-1 nouveau ainsi rédigé :

« Art. 61-1. — Les opérations relatives aux bibliothèques centrales de prêt et aux bibliothèques municipales, en cours à la date d'entrée en vigueur des articles 60 et 61 ci-dessus, sont achevées selon le régime juridique et financier sous lequel elles ont été commencées.

« Les crédits correspondant aux opérations mentionnées à l'alinéa qui précède sont intégrés dans la dotation générale de décentralisation au fur et à mesure de l'achèvement de celles-ci. Le montant de ces crédits est actualisé du taux prévu au troisième alinéa de l'article 98 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée. »

Article 14.

Rédiger ainsi cet article :

Il est inséré dans la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat un article 61-2 (nouveau) ainsi rédigé :

« Les crédits affectés en 1985 au développement des fonds et à l'informatisation des bibliothèques ainsi qu'à la coopération entre bibliothèques seront intégrés au 1^{er} janvier 1987 dans la dotation générale de décentralisation.

« Le montant de ces crédits est actualisé du taux prévu au troisième alinéa de l'article 98 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée pour l'exercice 1986. »

Article 15.

Rédiger ainsi cet article :

L'article 62 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Par dérogation aux dispositions de l'article 4 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée, les crédits consacrés par l'Etat aux musées des régions, des départements et des communes ne sont pas intégrés dans la dotation générale de décentralisation. »

Article additionnel après l'article 16.

Après l'article 16, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Il est inséré dans la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 précitée un article 63-1 ainsi rédigé :

« Art. 63-1. — Les crédits d'équipement consacrés par l'Etat aux établissements d'enseignement public de la musique, de la danse et de l'art dramatique sont intégrés dans la dotation générale de décentralisation à la date d'entrée en vigueur des transferts de compétence en matière d'action culturelle mentionnée au dernier alinéa de l'article 4 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée. »

Article additionnel après l'article 17.

Après l'article 17, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Il est inséré dans la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 précitée un article 64-1 ainsi rédigé :

« Art. 64-1. — Les crédits d'équipement consacrés par l'Etat aux établissements d'enseignement public des arts plastiques sont intégrés dans la dotation générale de décentralisation à la date d'entrée en vigueur des transferts de compétence en matière d'action culturelle mentionnée au dernier alinéa de l'article 4 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée. »

Article 18 bis.

Rédiger ainsi cet article :

Il est inséré dans la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 précitée un article 66-1 (nouveau) ainsi rédigé :

« Art. 66-1. — Les opérations relatives aux archives départementales, en cours à la date d'entrée en vigueur de l'article 66 ci-dessus, sont achevées selon le régime juridique et financier sous lequel elles ont été commencées. »

• Les crédits correspondant aux opérations mentionnées à l'alinéa qui précède sont intégrés dans la dotation générale de décentralisation au fur et à mesure de l'achèvement de celles-ci. Le montant de ces crédits est actualisé du taux prévu au troisième alinéa de l'article 98 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 précitée. »

Article 19.

Supprimer cet article.