

N° 25

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 octobre 1987.

## 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 d'amélioration de la décentralisation (URGENCE DÉCLARÉE).*

Par M. Bernard PELLARIN,

Sénateur.

---

(1) *Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur; Michel Durafour, Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, vice présidents; Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires; Maurice Blin, rapporteur général; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gerard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Roland du Luart, Michel Malet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, Jacques Mossion, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, René Regnault, Robert Schwint, Henri Torre, André-Georges Voisin.*

Voir les numéros :

Sénat : 351 (1986-1987), 26 et 54 (1987-1988).

---

Collectivités locales.

## SOMMAIRE

	Pages
Avant propos .....	3
Examen en Commission .....	5
Examen des articles .....	9
 <b>Titre premier : dispositions relatives à la dotation globale d'équipement</b>	
Présentation générale .....	9
I - La D.G.E. des communes .....	10
II - La D.G.E. des départements .....	19
Article premier : répartition de la D.G.E. des communes entre les deux parts.....	27
Article 2 : écrêtement et majoration des attributions des départements au titre de la première part ..	29
Article 3 : régime de la seconde part de la D.G.E. des départements .....	36
 <b>Titre II : interventions économiques des collectivités locales</b>	
Présentation générale .....	41
I - Evolution des possibilités des collectivités locales.....	42
II - Bilan des interventions économiques des collectivités locales.....	49
Article 4 : suppression de la possibilité pour les communes d'aider les entreprises en difficulté .....	58
Articles 5, 6 et 7 : renforcement des conditions d'octroi des garanties d'emprunt	64
 <b>Titre III : procédure budgétaire et contrôle financier des collectivités locales</b>	
Présentation générale .....	70
Article 8 : engagement des dépenses d'investissement avant le vote du budget primitif .....	71
Article 9 : inscription d'un crédit pour dépenses imprévues .....	73
Article 12 : ajustement de crédits au cours de la journée complémentaire .....	74
Article 14 : dispositions relatives à l'apurement des comptes des communes de moins de 2 000 habitants .....	77

	Pages
<b>Titre IV : coopération intercommunale</b>	
Présentation générale .....	85
Article 15 : retrait unilatéral d'un syndicat en cas changement de la réglementation .....	86
Article 16 : retrait unilatéral d'un syndicat lorsqu'un intérêt essentiel est menacé .....	91
Article additionnel après l'article 16 .....	94
Article 17 : dissolution d'office d'un syndicat dépourvu d'activités .....	95
Article 18 : situation des communes où sont implantés des barrages pour la répartition des sommes versées au titre de la péréquation départementale de la taxe professionnelle .....	97
<b>Titre V : financement des communes touristiques</b>	
Présentation générale .....	99
I - Situation et ressources des communes touristiques .....	99
II - Evolution de la dotation supplémentaire des communes touristiques .....	103
Article 19 : régime de la dotation supplémentaire des communes touristiques ..	108
Article additionnel après l'article 19 .....	110
<b>Annexe</b> .....	113

## AVANT - PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Votre Commission des Finances s'est saisie pour avis du projet de loi d'amélioration de la décentralisation, qui comporte des mesures financières relevant de sa compétence.

Ce projet de loi contient cinq séries de dispositions, ayant trait à :

- la dotation globale d'équipement,
- les interventions économiques des collectivités locales,
- le contrôle des comptes des collectivités locales,
- la coopération intercommunale,
- le financement des communes touristiques.

Chacune des catégories de mesures proposées forme un ensemble relativement homogène ; le projet n'a donc pas le caractère hétéroclite d'un "D.D.C.L." (loi portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales).

La variété des sujets abordés n'appelle, cependant, qu'un bref exposé d'ensemble, votre Rapporteur se réservant de formuler des appréciations étoffées à l'occasion de l'examen de chacun d'entre eux.

Ce projet a retenu l'attention de votre Commission des Finances, qui s'est réjouie de voir le Gouvernement proposer ainsi des solutions concrètes à nombre de difficultés rencontrées par les collectivités locales.

Il intervient, en outre, dans un contexte plutôt favorable ; les dotations destinées aux collectivités locales inscrites au budget de l'Etat paraissent devoir connaître en 1988, comme en 1987, une progression satisfaisante, même si certains points d'ombre (et notamment les modalités de compensation de

l'allégement de 16 % des bases d'imposition de la taxe professionnelle) viennent nuancer cette impression générale.

Votre Commission des Finances a toutefois émis des réserves sur quelques dispositions du projet, malaisément compatibles, semble-t-il, avec les principes de la décentralisation.

Ces réserves ont concerné les dispositions du titre IV, relatif à la coopération intercommunale et l'article 14 du projet. Si les intentions qui soutiennent ces dispositions sont apparues non critiquables, les moyens de leur mise en oeuvre n'ont, en effet, recueilli l'accord de votre Commission des Finances qu'au terme d'une longue réflexion.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. Michel Durafour, vice-président, la commission a procédé à l'examen pour avis du projet de loi d'amélioration de la décentralisation n° 351 (1987-1988) sur le rapport de M. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis.

M. Bernard Pellarin, rapporteur pour avis, a, en premier lieu, rappelé le contexte dans lequel s'inscrit ce texte, marqué par la persistance de certaines difficultés (situation de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, du F.C.T.V.A., modalités de compensation de l'allègement de 16 % des bases de la taxe professionnelle).

Le projet de loi se présente sous la forme de mesures relativement homogènes, concernant cinq questions différentes. Il s'agit, pour l'essentiel, d'un texte satisfaisant, qui comporte toutefois quelques dispositions peu conformes à l'esprit de la décentralisation.

M. Jacques Descours Desacres a rappelé, à l'issue de l'exposé du rapporteur pour avis, le danger que représente l'inadéquation actuelle des bases des impôts locaux, notamment pour les attributions des dotations de l'Etat qui font appel, pour leur répartition, au critère du potentiel fiscal.

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

Elle a adopté, sans modification, l'article premier, qui tend à relever à 40 % du montant total de la dotation globale d'équipement des communes les crédits de la seconde part, affectés aux communes de moins de 2.000 habitants.

A l'article 2, qui modifie les critères d'attribution de la majoration des départements à faible potentiel fiscal, elle a, après intervention de MM. Jacques Descours Desacres, René Ballayer, Josy Moinet et Bernard Pellarin, adopté un amendement supprimant l'article.

A l'article 3, qui vise à augmenter la part des crédits de la seconde part de la dotation globale d'équipement des départements réservés à l'aménagement foncier, elle a, sur proposition du rapporteur, adopté un amendement maintenant le dispositif actuel de répartition mais retenant de nouveaux critères de majoration en cas d'insuffisance de potentiel fiscal.

A l'article 4, qui supprime la possibilité pour les communes d'intervenir en faveur des entreprises en difficulté par des aides directes, elle a, sur proposition du rapporteur, adopté trois amendements tendant à :

- une précision rédactionnelle au paragraphe I de l'article,
- l'alignement de la situation des départements sur celle des communes en matière d'aide aux entreprises en difficulté au paragraphe II,
- une coordination, avec l'amendement adopté au paragraphe II, au paragraphe III.

A l'article 5, qui réforme le régime des garanties d'emprunts accordées par les collectivités locales, elle a, sur proposition du rapporteur, adopté deux amendements de précision. Elle a, en outre, demandé au rapporteur, sur proposition de **M. Josy Moinet**, d'obtenir des éclaircissements de la part du Gouvernement sur la signification du paragraphe II de cet article.

Aux articles 6 et 7, qui étendent aux départements et aux régions le dispositif prévu pour les communes, elle a adopté des amendements identiques à ceux qu'elle avait retenus à l'article 5.

A l'article 8, elle a adopté, sur proposition du rapporteur, un amendement purement rédactionnel.

La commission a ensuite adopté sans modification les articles 9, 10 et 11 du projet.

A l'article 12, qui prévoit la faculté pour les conseils municipaux d'opérer des ajustements de crédits pendant la journée complémentaire, elle a, sur proposition du rapporteur, adopté un amendement clarifiant la rédaction de l'article.

Puis elle a adopté sans modification l'article 13.

La commission a ensuite procédé, sur l'article 14 du projet, à un premier échange de vues.

**Le rapporteur pour avis** a, en premier lieu, indiqué que cet article avait pour objet de retirer aux chambres régionales des comptes l'apurement des comptes des comptables des communes

de moins de 2.000 habitants. Les chambres conserveraient toutefois un droit d'évocation et de réformation des décisions d'apurement, qui seraient désormais prises par les trésoriers-payeurs généraux.

**Le président Christian Poncelet** est ensuite intervenu pour souligner que cet article, s'il procédait de l'intention non criticable d'éviter aux comptables et aux maires des petites communes des contrôles par trop tâpillons, pouvait également se révéler dangereux, dans la mesure où il superpose deux contrôles, alors qu'il n'en existe qu'un seul actuellement.

**M. Josy Moinet** s'est élevé contre la discrimination entre les communes de plus et de moins de 2.000 habitants qu'implique l'article. Il a relevé que les difficultés rencontrées dans la pratique par les élus locaux dans leurs relations avec les chambres régionales des comptes étaient rares et procédaient plus d'un manque d'expérience de la part de quelques magistrats que d'un vice de l'institution.

**M. Jacques Descours Desacres** a souligné que le contrôle des comptes des collectivités locales était indispensable et que celles-ci ne le fuyaient pas ; dans ces conditions, il serait préférable de maintenir la compétence actuelle des chambres régionales.

**MM. René Ballayer et André-Georges Voisin** ont souligné que le problème réel posé par les chambres était leur tendance à intervenir dans des domaines qui relèvent d'appréciations d'opportunité et, donc, sont de la compétence exclusive des élus, sous le contrôle des électeurs ; ils ont indiqué que la solution proposée par l'article 14 ne résolvait pas ce problème.

**M. Jacques Oudin** s'est déclaré opposé à l'article 14 ; il a souligné que cet article constituait, pour les petites communes, un retour à la situation antérieure à la décentralisation. Il a également relevé que le contrôle de gestion était indispensable et permettait une correcte information des électeurs, même s'il fallait éviter toute appréciation sur l'opportunité des décisions prises.

**MM. Michel Durafour et Jacques Oudin** se sont déclarés favorables à l'élaboration, par les chambres régionales, d'un rapport sur la pratique qu'elles observent dans leur contrôle des comptes des collectivités locales.

**Le président Christian Poncelet** a alors relevé que le contrôle et la responsabilité sont le corollaire de la



décentralisation et de la liberté qui l'accompagne. Indiquant que le sentiment des membres de la commission semblait indiquer que l'article 14 du projet ne répondait pas correctement à ce principe, il a proposé à la commission, en accord avec le rapporteur, de reporter son examen définitif à une prochaine séance.

La commission a décidé de réserver l'examen de l'article 14 jusqu'à une prochaine séance.

A l'article 15, elle a adopté, sur proposition de son rapporteur, deux amendements précisant le champ d'application de l'article, après que M. Josy Moinet se fut opposé à celui-ci, qu'il estime dangereux pour l'efficacité de la solidarité intercommunale.

A l'article 16, qui prévoit la possibilité pour une commune de demander au représentant de l'Etat d'autoriser son retrait d'un syndicat, elle a, sur proposition du rapporteur, adopté un amendement limitant le champ d'application de l'article.

Elle a ensuite adopté un article additionnel après l'article 16 offrant aux communes la faculté de ne pas prendre part aux extensions d'attribution d'un syndicat de communes.

A l'article 17, qui permet au représentant de l'Etat de dissoudre un syndicat dépourvu d'activité, elle a adopté, sur proposition du rapporteur, un amendement tendant à subordonner la dissolution à l'absence d'opposition de plus du tiers des communes concernées.

Elle a ensuite adopté l'article 18 sans modification, le rapporteur ayant, à la demande de M. André-Georges Voisin, retiré un amendement qui visait à une meilleure rédaction de l'article.

Puis elle a adopté sans modification l'article 19, relatif à la modification du régime de la dotation des communes touristiques, M. André-Georges Voisin ayant vivement souhaité que les communes sur lesquelles sont implantés des monuments historiques puissent bénéficier de cette dotation.

La commission a ensuite adopté, sur proposition du rapporteur, un article additionnel après l'article 19, supprimant l'impossibilité pour les départements et régions de recruter des membres du corps préfectoral ayant exercé leurs attributions dans leur ressort territorial depuis moins de deux ans.

Elle a enfin décidé de proposer au Sénat d'adopter l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

## **EXAMEN DES ARTICLES**

### **TITRE PREMIER**

#### **Dispositions relatives à la dotation globale d'équipement**

### **PRESENTATION GENERALE**

Le titre premier du projet de loi d'amélioration de la décentralisation réforme, sur certains points, le régime de la dotation globale d'équipement des communes (article premier) et celui de la dotation globale d'équipement des départements (articles 2 et 3).

Ces trois articles n'entraînent, toutefois, aucun bouleversement des grandes lignes du dispositif, tel qu'il a pu être arrêté en 1983, 1984 et 1985. Leur but est plutôt de corriger certains effets pervers des dispositions votées lors de ces trois années.

C'est pourquoi votre rapporteur présentera, avant d'aborder le détail des mesures proposées, l'économie générale de la dotation globale d'équipement des communes (I) et des départements (II).

## I - EVOLUTION DE LA DOTATION GLOBALE D'EQUIPEMENT DES COMMUNES

Instaurée en 1983, mais prévue dans son principe dès la loi du 2 mars 1982, la dotation globale d'équipement des communes a entraîné, chez les élus locaux, des déceptions à la mesure des illusions que le caractère "a priori" séduisant de son principe avait pu susciter. Ces déceptions ont provoqué, après deux années d'application du dispositif seulement, de nombreuses idées de modifications ; une réforme majeure, dont la gestation fut difficile est donc entrée en vigueur à la fin de 1985.

Votre rapporteur évoquera l'historique tourmenté de cette dotation (A), avant de s'interroger sur la pertinence des mécanismes actuellement en vigueur, que le projet de loi soumis au Sénat tend à améliorer sans les changer radicalement (B).

### A. DU TAUX DE CONCOURS GENERALISE AU RETOUR DES SUBVENTIONS SPECIFIQUES

#### 1. Le dispositif initial

- La première mouture de la dotation globale d'équipement des communes résultait de la loi du 7 janvier 1983.

Les crédits de la dotation étaient alors ventilés entre trois parts :

- la première, égale à 70 % des crédits au moins, était répartie au prorata des dépenses réelles d'investissement de chaque commune ou groupement de communes ; un taux de concours était déterminé "a priori", en fonction de la masse des crédits à répartir et d'une prévision du volume des investissements communaux ;

- la **seconde**, égale à 15 % des crédits au moins, était répartie en fonction de critères physico-financiers, entre l'ensemble des communes et groupements de communes (longueur de la voirie, montant des impôts levés sur les ménages, insuffisance de potentiel fiscal par habitant par rapport aux communes de même importance démographique) ;

- la **troisième**, égale à 15 % des crédits au plus, permettait de majorer l'attribution des groupements à fiscalité propre et des communes à faible potentiel fiscal ou à fort taux d'imposition.

• **Dès la fin de l'exercice 1983, la loi du 29 décembre 1983 apporta une première modification à ce dispositif, en réservant la seconde part égale à 15 % au moins des crédits aux communes de moins de 2.000 habitants.**

Cette réforme procédait d'un début de prise de conscience des vices intrinsèques du système ; elle fut toutefois insuffisante pour les éradiquer.

• **L'application du mécanisme du taux de concours à l'ensemble des communes s'est en effet révélée décevante et le correctif constitué par l'attribution exclusive de la seconde part aux communes de moins de 2.000 habitants n'a constitué qu'un palliatif insuffisant.**

Le **taux de concours** a en effet été très faible : de 2 % en 1983, il est passé à 2,2 % en 1984 et 1985, alors que des taux devant atteindre 10 % à l'issue de la période de globalisation avaient été évoqués lors des débats parlementaires de 1981 et 1982.

Les explications avancées tiennent à la faiblesse de l'enveloppe budgétaire et, d'autre part, à l'économie même du système.

**Le montant des crédits budgétaires n'a pas répondu à l'attente des élus, pour trois motifs :**

- la globalisation a été effectuée sur trois ans : pour certains crédits, elle n'a même été achevée qu'en 1987 ;

- le montant des crédits globalisés a été déterminé par référence aux crédits de paiement inscrits au budget de l'Etat et non par référence aux autorisations de programme ; cette

référence aux crédits de paiement, quoique logique, puisque les collectivités locales n'ont pas de comptabilité d'engagement des dépenses, a induit un décalage dans le rythme de globalisation, qui a retardé la montée en puissance de la D.G.E. ;

- aucun système de garantie par rapport au montant moyen des crédits avant globalisation n'a été prévu, ni pour la dotation dans son ensemble, ni "a fortiori", pour chaque commune (contrairement au dispositif mis en place pour les départements par la loi du 29 décembre 1983).

Le montant des crédits budgétaires a, en 1983, 1984 et 1985, évolué comme suit :

(En millions de francs.)

	1983	1984	1985
Crédits de la première part .....	312	940	1.202
Investissements éligibles aux crédits de la première part .....	24.000	42.259	53.090
Taux de concours .....	2 %	2,2 %	2,2 %
Crédits de la seconde part (répartis entre communes de moins de 2.000 habitants en 1984 et 1985) .....	67	187	239
Majoration (insuffisance de potentiel fiscal, notamment) .....	67	120	153
Total D.G.E. des communes	446	1.247	1.965

**L'économie même du système s'est révélée inadaptée, pour plusieurs motifs (1) :**

- "l'explosion" du nombre de bénéficiaires potentiels des crédits de subventions de l'Etat a entraîné "l'atomisation" et le "saupoudrage" de ceux-ci ;

- la répartition d'une fraction substantielle des crédits (20 % en 1985) en fonction de critères physico-financiers (seconde part) ou péréquateurs (majoration), indépendamment donc du volume d'investissement réalisé par la collectivité bénéficiaire, a limité l'enveloppe de la première part, répartie sur la base du taux de concours, et donc ce dernier.

(1) Excellerment développés par notre ancien collègue René Monory dans son remarquable rapport n° 58, 1985-1986, pages 32 à 34.

Ces vices étaient toutefois inhérents à l'idée même de globalisation et de création d'une dotation libre d'emploi : en supprimant la sélectivité, le législateur de 1983 ne pouvait que réduire à un niveau presque dérisoire le concours de l'Etat à chaque investissement ; en voulant corriger ce défaut par la répartition d'une fraction des crédits selon un système autre que le taux de concours, il ne faisait que l'accroître, puisque l'enveloppe répartie au prorata des investissements réels était réduite d'autant.

## 2. La loi du 20 décembre 1985

- Tirant les conséquences de cet échec, des sénateurs (par plusieurs propositions de loi) et le Gouvernement ont alors proposé, à diverses reprises, des dispositifs réformant profondément les mécanismes de répartition de la dotation globale d'équipement des communes.

En dépit de l'opposition du Sénat, un projet de loi gouvernemental devait finalement être adopté et devenir la loi du 20 décembre 1985.

- Cette loi partait du constat de l'inadaptation du système du taux de concours aux communes de petite taille qui n'investissent qu'occasionnellement mais ont alors besoin d'une subvention substantielle sauf à s'endetter dans des proportions trop importantes.

Elle a donc limité aux communes de plus de 2.000 habitants le bénéfice du système du taux de concours : présumées investir de manière régulière, ces communes sont en effet censées trouver dans la dotation globale d'équipement une ressource d'appoint non négligeable.

Pour les autres communes, le retour à la sélectivité est apparu comme un moyen satisfaisant d'éviter "l'émiettement" de la dotation.

- La loi du 20 décembre 1985 a donc prévu la création de deux parts au sein de la dotation globale d'équipement.

- La première part est réservée aux communes et groupements de plus de 2.000 habitants et aux communes touristiques et thermales de moins de 2.000 habitants qui en font l'option ; les attributions se font au prorata du volume des

investissements réalisés par chaque commune (**maintien du mécanisme du taux de concours**); en outre, un solde majeure les attributions des communes et groupements à faible potentiel fiscal par habitant (inférieur de 20 % à la moyenne) ou à forte pression fiscale (supérieure de 20 % à la moyenne);

**- La seconde part est destinée aux communes de moins de 2.000 habitants et aux communes de 2.000 à 10.000 habitants qui en font l'option; les attributions sont effectuées, dans le cadre d'une enveloppe départementale, par le représentant de l'Etat, en fonction d'une liste de catégories d'investissements prioritaires arrêtée par une commission d'élus.**

La répartition des crédits entre les deux parts s'effectue par décret, selon des critères physico-financiers dont la liste est fixée par la loi :

- population,
- voirie classée dans le domaine communal,
- nombre de logements construits lors des trois dernières années,
- potentiel fiscal.

**Ces critères sont appliqués à l'ensemble de communes de moins de 2.000 habitants (et de moins de 10.000 habitants ayant opté), et à l'ensemble des communes de plus de 2.000 habitants. Le rapport ainsi obtenu permet de déterminer le pourcentage des crédits totaux affecté à chacune des deux parts. Un mécanisme similaire est utilisé pour la détermination de l'enveloppe de seconde part de chaque département, par le ratio :**

chiffres obtenus à l'aide des critères pour les  
communes de moins de 2.000 habitants du département

---

chiffres obtenus pour l'ensemble des communes de  
moins de 2.000 habitants

Les effets pervers, apparus à l'usage, de ce mécanisme de répartition des crédits entre les deux parts ont conduit le Gouvernement à proposer, par le présent projet de loi, sa suppression.

Cette réforme doit être l'occasion, deux ans après l'entrée en vigueur de la loi du 20 décembre 1985, d'un bilan de ce dispositif.

## B. BILAN DE LA DOTATION GLOBALE D'EQUIPEMENT DES COMMUNES

Il apparaît, après deux années d'application de la loi du 20 décembre 1985, que les difficultés n'ont pu être que partiellement surmontées.

### 1. L'évolution globale des crédits

Les crédits de la dotation globale d'équipement des communes ont, en 1986 et 1987, évolué comme suit :

(En millions de francs)

	Préceptif Ter. outre-mer	Première part (communes et groupements)	Deuxième part (communes et groupements)	Total des crédits à répartir
1986 .....	16	1.541	621	2.180
1987 .....	20	1.665	681	2.367

Le chiffre total des crédits à répartir a été nettement inférieur au total des crédits ouverts en loi de finances.

Ce dernier s'est, en effet, élevé à 2.416 millions de francs en 1986 et 2.633 millions de francs en 1987.

La différence s'explique par l'imputation, avant mise en répartition, du déficit de la pénultième année.

Le mécanisme du taux de concours est en effet susceptible d'engendrer un déficit : le taux est fixé "a priori", en fonction du volume des crédits disponibles et du montant anticipé des investissements éligibles.

Si ce dernier se révèle inférieur aux réalisations effectives des collectivités locales, un déficit survient nécessairement "ex post".



Ce déficit n'est pas définitivement connu au moment où sont déterminés les taux de concours et attributions de l'année suivante ; il est donc imputé sur la dotation de l'année N + 2.

C'est pourquoi la dotation de l'exercice 1986 a été minorée du déficit de l'exercice 1984 (235 millions de francs), la dotation de l'année 1987 étant amputée de 266 millions de francs (déficit de l'année 1985).

En 1986 et 1987, les déficits imputés correspondaient à des exercices où le taux de concours était appliqué à l'ensemble des collectivités locales : il a donc été imputé sur la dotation avant toute répartition entre chacune des deux parts ; ultérieurement, le déficit ne sera plus imputé que sur la première part ; elle seule est désormais susceptible d'engendrer un dépassement budgétaire, puisque les crédits de la seconde part ne sont plus répartis sur la base d'un taux de concours.

Dans le cadre de cette évolution budgétaire d'ensemble sont apparus deux problèmes distincts :

- la persistance d'un taux de concours toujours faible pour les communes relevant de la première part ;

- la diminution relative des crédits afférents à la seconde part et l'impossibilité d'offrir satisfaction à l'ensemble des communes demanderesse de crédits dans des délais raisonnables.

**Il convient d'ores et déjà d'observer qu'il est impossible de résoudre ces deux difficultés conjointement, dès lors que l'enveloppe budgétaire globale ne connaît pas d'évolution sensible.**

## **2. La modicité persistante du taux de concours de la première part**

La première part s'élève, au total, à 1.664 millions de francs en 1987 ; la fraction principale de cette première part se monte à 1.500 millions de francs (les crédits réservés aux majorations étant de 164 millions de francs).

Le total des investissements prévisionnels des communes et groupements de communes étant de 75,6 milliards de francs, le taux de concours s'établit à 2,55 %. Il était, en 1986, de 2,8 %.

Or, cette diminution du taux de concours intervient en même temps que la dégradation relative de la situation des communes de moins de 2.000 habitants.

### **3. Les difficultés suscitées par la seconde part**

• Les crédits de la seconde part sont destinés à **32.325 communes** ; sur les 32.413 communes de moins de 2.000 habitants, 540 communes recevant la dotation touristique (soit 46 % des 1.163 communes de moins de 2.000 habitants percevant cette dotation) ont en effet opté pour le régime de la première part ; mais, par ailleurs, 452 communes de 2.000 à 10.000 habitants (soit 14 % des 3.276 communes concernées) ont opté pour le régime de la seconde part.

**Ces 32.325 communes recevaient en 1984 et 1985 environ 40 % du total des crédits de la dotation globale d'équipement des communes.**

Or, l'application des critères physico-financiers de répartition des crédits entre les deux parts a abouti à la diminution de la fraction relative des communes de moins de 2.000 habitants.

En effet, le montant des crédits affecté aux communes de moins de 2.000 habitants est, en 1987, de 581 millions de francs (déduction faite de la D.G.E. deuxième part revenant aux groupements de communes et aux communes de 2.000 à 10.000 habitants ayant opté). Ce chiffre représente 32 % du montant total revenant aux communes (soit 1.830 millions de francs, les attributions des groupements s'élevant à 516 millions). En ajoutant les attributions des communes de 2.000 à 10.000 habitants ayant exercé l'option pour le régime de la seconde part, un pourcentage de 35 % environ est obtenu.

Deux explications à cette évolution peuvent être avancées :

- l'insuffisante prise en compte, lors de l'élaboration des textes de 1985, de l'incidence de l'option pour la première part qu'ont exercé les communes touristiques de moins de 2.000 habitants ;

- la dynamique propre des critères physico-financiers et notamment le critère de population (en fonction duquel est réparti 50 % de la dotation) et le critère du potentiel fiscal (en fonction duquel est réparti 30 % de la dotation).

Cette dégradation relative de la situation des petites communes, que le présent projet de loi vise à corriger ne suffit, toutefois, probablement pas à expliquer les difficultés apparues "sur le terrain".

• A "l'émiettement" de la dotation a en effet succédé un phénomène de "file d'attente".

Une enquête - malheureusement non exhaustive - révèle en effet le dilemme auquel ont été confrontés les commissaires de la République et les commissions d'élus : **soit le nombre de demandes satisfaites a été très faible et le concours apporté à chaque investissement a été élevé, soit le nombre de demandes satisfaites a été important et le concours apporté a été faible.**

Ainsi, dans un département, où 329 demandes de subventions ont été présentées, 23 seulement ont pu être satisfaites, avec une subvention moyenne de 320.000 francs par investissement.

Dans un autre département, en revanche, où 156 demandes ont été effectuées, 125 ont été satisfaites ; mais la subvention moyenne n'a pas dépassé 36.000 francs.

Il semble que, dans la majorité des départements, la concentration sur un nombre restreint d'opérations ait été choisie ; la conséquence de cette situation est l'obligation pour les communes d'attendre entre cinq et dix ans pour pouvoir réaliser une opération subventionnée.

• L'article premier du projet de loi, qui propose de réserver désormais 40 % de la dotation totale des communes à la seconde part, corrigera quelque peu cette situation. Les attributions des communes de moins de 2.000 habitants devraient ainsi progresser d'environ 110 millions de francs. Cette règle a, en outre, le mérite de la clarté et de la simplicité.

Les difficultés suscitées par la seconde part de la dotation globale d'équipement ne seront toutefois pas totalement résolues ; en outre, le taux de concours de la première part devrait, par construction, diminuer du fait de cette réforme (d'environ 0,1 point, selon les informations communiquées à votre rapporteur).

Ces difficultés tiennent en effet avant tout à la modicité de l'enveloppe globale (renforcées par le mécanisme d'actualisation : celui-ci repose sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques, c'est-à-dire des collectivités locales, mais aussi de l'Etat et des autres administrations publiques ; ces dernières et l'Etat investissant à un rythme moins soutenu que les collectivités locales, le rapport entre la D.G.E. et les investissements locaux ne peut que diminuer).

**Votre Commission des Finances, consciente de la rigueur budgétaire que s'impose aujourd'hui l'Etat, ne saurait exiger une augmentation substantielle de cette enveloppe.**

Elle ne peut donc que prendre acte des difficultés que la dotation globale d'équipement continuera à susciter, même si elle se réjouit de voir le Gouvernement tenter de leur apporter des solutions.

## **II - EVOLUTION DE LA DOTATION GLOBALE D'EQUIPEMENT DES DEPARTEMENTS**

Les articles 2 et 3 du projet de loi d'amélioration de la décentralisation modifient, sur trois points, le régime de la dotation globale d'équipement des départements (modalités de l'écrêtement, de la majoration pour insuffisance de potentiel fiscal, de la répartition de la seconde part).

Ces modifications doivent être situées dans leur contexte (A) avant d'être décrites (B).

### **A. LES MECANISMES DE LA D.G.E. DES DEPARTEMENTS**

#### **1. Structure de la dotation**

• Instaurée, comme la D.G.E. des communes, par la loi du 7 janvier 1983, la D.G.E. des départements n'a été que peu modifiée depuis sa création.

Initialement, cette dotation était composée de deux parts et d'une majoration.

La première part, égale à 45 % au plus du total des crédits, était répartie au prorata des dépenses réelles d'investissement ; la seconde, s'élevant également à 45 % au plus des crédits, était quant à elle répartie au prorata des subventions versées aux communes pour la réalisation de travaux d'équipement rural ; la majoration, enfin, égale à au moins 10% des crédits, était attribuée aux départements dont le potentiel fiscal par habitant était inférieur à la moyenne.

• La loi du 29 décembre 1983 (portant modification de dispositions relatives aux relations financières entre l'Etat et les collectivités locales) a quelque peu raffiné ce dispositif, sans le bouleverser ; elle a, surtout, introduit un **mécanisme de garantie**.

La structure actuelle de la D.G.E. est donc la suivante :

a) la dotation comprend **deux parts**, dont les montants respectifs sont fixés chaque année par décret ;

- la **première part** comprend elle-même **trois fractions** :

- une **fraction principale**, répartie au prorata des dépenses réelles d'investissement, égale à 75 % au plus de la première part ;

- une **fraction "voirie"**, répartie au prorata de la longueur de la voirie de chaque département et égale à 20 % au plus de la première part ;

- une **majoration pour insuffisance de potentiel fiscal**, répartie entre les départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à la moyenne et dont le montant est égal au solde des fractions principales et "voirie".

- la **seconde part** comprend également **trois fractions** :

- une **fraction principale**, répartie au prorata des dépenses réelles de remembrement et des subventions versées aux communes pour des travaux d'équipement rural, égale à 80 % au plus des crédits de la part ;

- une **majoration "remembrement"**, répartie entre certains départements, en fonction de l'importance des surfaces restant à remembrer ;

- une **majoration pour insuffisance de potentiel fiscal**, répartie entre les départements dont le potentiel fiscal est inférieur à la moyenne.

b) les attributions reçues par chaque département au titre de la première part, nonobstant les règles décrites ci-dessus, ne peuvent, par ailleurs, dépasser de plus de 30 % les sommes perçues l'année précédente. L'excédent fait, le cas échéant, l'objet d'un écrêtement, qui est reversé (ex ante) dans les crédits de la première part.

c) la loi prévoit, enfin, un **mécanisme de garantie afférent à la première part** : les crédits reçus par chaque département au titre de cette part ne peuvent en effet être inférieurs au montant moyen des crédits reçus, avant globalisation, en 1980, 1981 et 1982, ce montant moyen étant par ailleurs actualisé du taux de progression de la formation brute de capital fixe des administrations publiques. Le montant des sommes affectées à cette garantie est prélevé sur le montant des crédits de la première part.

## **2. Evolution de la dotation**

• La D.G.E. des départements n'a pas suscité les mêmes déceptions que celle des communes. **La disparition du système des subventions spécifiques** ne pouvait en effet avoir des conséquences aussi substantielles pour les départements que pour les communes. Etant des collectivités plus importantes, les départements ont pu, semble-t-il, retrouver avec le mécanisme du taux de concours des sommes relativement proches de celles qu'ils percevaient avant la globalisation.

Toutefois, quelques problèmes sont, à l'usage, survenus : l'apparition de déficits, la diminution récente du taux de concours, notamment pour la première part et, enfin, le caractère faiblement péréquateur des majorations pour insuffisance de potentiel fiscal.

• L'évolution de la dotation globale d'équipement a été, au terme des lois de finances, la suivante :

(En millions de francs.)

	Crédits de paiement ouverts
1983 .....	592
1984 .....	1.238
1985 .....	1.522
1986 .....	1.595
1987 .....	1.723

Les masses à mettre en répartition selon les prescriptions de la loi ont, toutefois, été inférieures à ces chiffres, en raison du jeu du déficit, au titre des première et deuxième parts, et des mécanismes de la garantie et de l'écrêtement.

Chacune des deux parts a suscité un déficit ; ce déficit est expliqué par :

- la surestimation, "ex ante", du taux de concours, la croissance des investissements locaux étant supérieure aux prévisions ;

- l'imprécision de l'assiette, qui permettrait aux collectivités locales d'élargir la notion d'investissement éligible.

Les montants respectifs du déficit de chacune des parts (ou, exceptionnellement, en 1983, de l'excédent) ont été les suivants :

(En millions de francs)

	Première part	Deuxième part
1983 .....	- 26,716 (déficit)	+ 3,047 (excédent)
1984 .....	- 47,008 (déficit)	- 46,12 (déficit)
1985 .....	- 180,213 (déficit)	- 51,768 (déficit)
1986 .....	- 191,708 (déficit)	- 54,873 (déficit)

Le montant de l'écrêtement et de la garantie ont, par ailleurs, été les suivants :

(En millions de francs.)

	1983	1984	1985	1986	1987
Montant prévisionnel de la garantie .....	-	85	50	100	100
Montant réel total des attributions complémentaires de garantie .....	-	112	110	144	non encore connu
Montant de l'écrêtement .....	35	104	68	32	non encore connu
Coût de la garantie, net de l'écrêtement (ex-ante) .....	-	- 19	- 18	68	-
Contribution de la garantie au déficit (coût réel ex-post - coût estimé ex-ante) ..	-	27	60	44	-

Le montant prévisionnel de la garantie vient donc, comme le déficit de l'année N - 2, en déduction du montant de la première part; l'écrêtement, en revanche, s'impute sur ce montant prévisionnel de garantie, dont le coût net est minoré d'autant.

Si, par ailleurs, la garantie est sous-estimée "ex ante", le montant de cette sous-estimation viendra accroître le déficit final de la première part, qui sera imputé l'année N + 2.

Compte tenu de ces précisions, le **montant réel affecté aux différentes fractions a évolué comme suit :**

(En millions de francs.)

	1983	1984	1985	1986	1987
<b>Première part :</b>					
- fraction principale .....	266	485	552	589	545
- fraction voirie .....	-	120	135	122	113
- majoration .....	151	120	126	73	68
<b>Total .....</b>	<b>417</b>	<b>725</b>	<b>813</b>	<b>785</b>	<b>727</b>
<b>Deuxième part :</b>					
- fraction principale .....	122	310	460	493	520
- majoration remembrement .....	-	30	40	60	61
- majoration potentiel fiscal .....	52	88	135	63	82
<b>Total .....</b>	<b>174</b>	<b>428</b>	<b>635</b>	<b>616</b>	<b>664</b>



• **L'incidence du déficit a conduit à une chute récente du taux de concours applicable à la fraction principale de chacune des deux parts.**

Ce taux n'est plus, en effet, en 1987 que de **3 % pour la première part et de 12 % pour la seconde part.**

**En 1985, année où il avait atteint son montant maximal, le taux de concours s'élevait à 4,5 % pour la première part et 13 % pour la seconde.**

• Pour éviter une chute encore plus brutale de ce taux, le Gouvernement a en outre été conduit à **diminuer en 1986 et 1987 les majorations pour insuffisance de potentiel fiscal**, afin de réserver une place plus importante aux fractions réparties au prorata des investissements réels.

Conjuguée à l'importance du nombre de départements bénéficiaires, cette faiblesse des majorations leur a, peu à peu, fait **perdre tout caractère péréquateur.**

C'est pourquoi le Gouvernement propose, avec les articles 2 et 3 du projet de loi :

- le "recentrage" de ces majorations sur un petit nombre de départements ;

- l'abaissement du seuil d'écèlement, qui permettra d'accroître les sommes disponibles pour la fraction principale de la première part et donc le relèvement du taux de concours.

## **B. PRESENTATION SYNTHETIQUE DES MODIFICATIONS PROPOSEES PAR LE PROJET**

### **1. L'abaissement du seuil d'écèlement**

Dans la législation actuelle, les départements dont la dotation progresse de plus de 30 % d'une année sur l'autre, au titre de la première part, subissent un écèlement. Cet écèlement est "affecté" au financement de la garantie par rapport aux crédits perçus dans le cadre des subventions spécifiques en 1980, 1981 et 1982.

En réalité, il faut considérer que l'écèlement permet d'éviter une amputation trop forte, par le jeu du financement de

la garantie, des sommes affectées à la fraction principale de la dotation.

L'écrêtement, après avoir eu un rôle relativement important lors de la période de globalisation, où les dotations de certains départements pouvaient augmenter très fortement d'une année sur l'autre, ne concerne plus, en 1986, que onze départements et ne représente plus que 32 millions de francs : les crédits de la D.G.E. progressant plus faiblement au plan global, il est logique qu'un seuil de 30 % ne soit plus réellement significatif.

C'est pourquoi l'article 2 du projet de loi propose de le remplacer par un seuil égal au "double du taux de progression de la dotation globale d'équipement en autorisations de programme", soit un seuil de progression de 6,8 % en 1988.

Ce nouveau seuil permettra de majorer les sommes correspondant à l'écrêtement et, donc, de fortifier les crédits disponibles au titre de la première part.

## **2. Le "recentrage" de la majoration**

Actuellement, tous les départements dont le potentiel fiscal est inférieur, par habitant, au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements perçoivent une attribution au titre de la majoration pour insuffisance de potentiel fiscal de la première et de la seconde part.

Cette majoration est donc versée à 82 départements ; le Gouvernement propose, par les articles 2 et 3 du projet de loi, l'adoption de nouveaux critères pour l'obtention du bénéfice de cette majoration ; ces critères seraient :

- potentiel fiscal par habitant inférieur de 40 % au potentiel fiscal moyen,

- potentiel fiscal au kilomètre carré inférieur de 60 % au potentiel fiscal moyen.

Selon ces nouveaux critères, 25 départements seulement bénéficieraient de la majoration de l'une et l'autre part.

## **3. La modification des critères de répartition de la seconde part**

Actuellement, la seconde part est répartie à raison de 80 % au plus au prorata des subventions d'équipement rural et des

dépenses de remembrement ; deux majorations (pour insuffisance de potentiel fiscal et pour remembrement) existent également.

L'article 3 du projet de loi propose la suppression de la majoration remembrement et, corrélativement, une nouvelle répartition :

- 65 % de la part seraient répartis au prorata des subventions d'équipement rural,

- 25 % de la part seraient répartis au prorata des dépenses d'aménagement foncier,

- la majoration pour insuffisance de potentiel fiscal subsisterait, assortie des nouveaux critères de "pauvreté" évoqués ci-dessus.

L'article 3 substitue donc à la notion de remembrement la notion d'aménagement foncier, qui est plus large. Il affecte, par ailleurs, une fraction plus importante qu'auparavant à ce type de dépenses.

Ces orientations n'ont pas été accueillies défavorablement par votre Commission ; elle s'est néanmoins inquiétée de l'impact réel de la modification apportée aux critères déterminant les départements à faible potentiel fiscal et de la restriction apportée à la liberté des départements que pourrait constituer la création d'une fraction importante de la seconde part réservée exclusivement à l'aménagement foncier (cf. ci-dessous, commentaire des articles 2 et 3).

## ARTICLE PREMIER

### Répartition de la dotation globale d'équipement des communes entre les deux parts

#### I - COMMENTAIRE

• L'article 103-1 de la loi du 7 janvier 1983, dont la rédaction actuelle résulte de la loi du 20 décembre 1985 portant réforme de la dotation globale d'équipement prévoit que **les crédits de la dotation globale d'équipement des communes sont répartis entre chacune des deux parts de celle-ci selon des critères physico-financiers.**

Ces critères sont appliqués à chacune des communes qui relèvent de la première part (communes de plus de 2.000 habitants et communes "touristiques" de moins de 2.000 habitants sur option) et de la deuxième part (communes de moins de 2.000 habitants, communes de 2.000 à 10.000 habitants sur option).

Les chiffres ainsi obtenus pour l'ensemble des communes relevant de chacune des deux parts permettent ensuite, selon leur importance respective, d'allouer aux deux parts les crédits qui leur sont réservés.

Les critères sont actuellement les suivants :

- population (utilisée pour la répartition de 50 % des crédits),

- potentiel fiscal (utilisé pour la répartition de 30 % des crédits),

- nombre de logements construits au cours des trois dernières années (utilisé pour la répartition de 10 % des crédits),

- longueur de la voirie du domaine communal, doublée en zone de montagne (utilisée pour la répartition de 10 % des crédits).

• Ces critères ont abouti à minorer le pourcentage des crédits affectés aux communes de moins de 2.000 habitants par rapport aux attributions qui résultaient du dispositif antérieur à la loi de 1985.

Ce pourcentage aurait été, en effet, en 1986 et 1987, légèrement inférieur à 34 % (en ne prenant en compte que la dotation réservée aux seules communes, c'est-à-dire après prélèvements au profit des Territoires d'Outre-Mer et surtout des groupements qui, en 1987, ont représenté 536 millions de francs sur un total de 2.367 millions).

L'article premier de la loi propose donc la suppression des critères physico- financiers pour la répartition des crédits entre les deux parts (ces critères seraient, en revanche, conservés pour la répartition des crédits de la deuxième part entre les différents départements).

Selon le texte proposé pour l'article 103-1 de la loi du 7 janvier 1983, les crédits destinés aux communes de moins de 2.000 habitants seraient égaux à 40 % du total des crédits (après prélèvements au profit des TOM et des groupements), les crédits de la première part s'élevant à 60 % du total. Les communes de moins de 2.000 habitants retrouvent ainsi, approximativement, le pourcentage des années 1984 et 1985.

• Votre Commission des Finances observe qu'un effort substantiel sera ainsi fait au profit des petites communes (leurs crédits augmenteraient de plus de 100 millions de francs).

Cet effort limitera les difficultés apparues du fait de la réforme du 20 décembre 1985 (cf. ci-dessus, présentation générale).

En outre, la nouvelle technique de répartition a le mérite de la clarté et de la simplicité.

## II - DECISION DE LA COMMISSION

Votre Commission des Finances vous recommande l'adoption de l'article premier.

## ARTICLE 2

### **Ecrêtement et majoration des attributions reçues par les départements au titre de la première part**

#### **I - COMMENTAIRE**

L'objet de cet article, qui modifie l'article 106 bis de la loi du 7 janvier 1983, est double : changer les critères d'obtention de la majoration pour insuffisance de potentiel fiscal, abaisser le seuil d'écèlement de la première part.

#### **A. Les nouveaux critères de "l'insuffisance de potentiel fiscal"**

- Chacune des deux parts de la dotation globale d'équipement des départements comprend une fraction destinée à majorer les attributions des départements ayant un "faible" potentiel fiscal.

Les critères sont, actuellement, identiques pour chacune des deux majorations : sont éligibles les départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements. L'article 106 bis de la loi du 7 janvier 1983 en dispose ainsi pour la majoration de la première part, l'article 106 ter pour la majoration de la seconde part.

L'article 2 du projet de loi propose, pour la majoration de la première part, de nouveaux critères, que l'article 3 (qui modifie à cet effet l'article 106 ter) appliquera à la majoration de la seconde part.

Deux questions distinctes doivent alors être posées :

- quels seront les départements désormais éligibles aux majorations des première et seconde parts ?

- quelle sera l'évolution réelle des attributions de ces départements éligibles (et de ceux qui ne le seront plus) au titre de la première et de la seconde part ?

• Le critère actuel de "l'insuffisance de potentiel fiscal" aboutit à rendre **82 départements éligibles aux majorations de la première et de la seconde part**; il y a en effet 82 départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à la moyenne.

La liste de ces départements est la suivante :

Aisne	Gers	Orne
Allier	Gironde	Pas-de-Calais
Alpes de Haute Provence	Hérault	Puy-de-Dôme
Hautes Alpes	Ille et Vilaine	Pyrénées Atlantiques
Ardèche	Indre	Hautes Pyrénées
Ardennes	Indre et Loire	Pyrénées Orientales
Ariège	Jura	Haute Saône
Aube	Landes	Saône et Loire
Aude	Loir et Cher	Sarthe
Aveyron	Loire	Seine et Marne
Calvados	Haute Loire	Deux Sèvres
Cantal	Loire Atlantique	Somme
Charente	Lot	Tarn
Charente Maritime	Lot et Garonne	Tarn et Garonne
Cher	Lozère	Var
Corrèze	Maine et Loire	Vaucluse
Corse du Sud	Manche	Vendée
Haute Corse	Marne	Vienne
Côte d'Or	Haute Marne	Haute Vienne
Côtes du Nord	Mayenne	Vosges
Creuse	Meurthe et Moselle	Yonne
Dordogne	Meuse	Territoire de Belfort
Doubs	Morbihan	Val d'Oise
Eure	Moselle	Guadeloupe
Eure et Loir	Nièvre	Martinique
Finistère	Nord	Guyane
Gard	Oise	La Réunion
Haute Garonne		

• L'article 2 du projet de loi propose de nouveaux critères d'éligibilité, qui seraient :



- un potentiel fiscal moyen par habitant inférieur de 40 % au potentiel fiscal par habitant moyen de l'ensemble des départements,

- ou un potentiel fiscal par kilomètre carré inférieur de 60 % au potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements.

Le nouveau critère retenu pour le potentiel fiscal par habitant diminue considérablement la liste des départements éligibles ; quant au nouveau critère du potentiel fiscal "superficiaire", il permettrait de rendre éligible quelques départements de grande taille et peu peuplés.

Les départements éligibles aux majorations seraient dès lors au nombre de 25 :

Alpes de Haute Provence	Haute Corse	Landes	Guadeloupe
Hauts Alpes	Corse du Sud	Haute Loire	Martinique
Ariège	Creuse	Lot	Guyane
Aude	Dordogne	Lozère	La Réunion
Aveyron	Gers	Haute Marne	
Cantal	Indre	Meuse	
Corrèze	Haute Saône	Nièvre	

• La liste des départements éligibles étant ainsi précisée, il convient de mesurer l'impact réel de ce "recentrage" sur les attributions réellement perçues.

Cette question ne sera ici examinée que pour la majoration de la première part (pour la majoration de la seconde part, cf. article 3 ci-dessous).

L'impact réel du changement de critères sur les attributions perçues au titre de la majoration de la première part sera très faible.

Certes, les sommes affectées à la majoration au sein de l'ensemble des crédits ne sont pas négligeables, quoique en nette diminution (68 millions de francs en 1987 contre 126 millions en 1985 ; cette diminution provient du souci du Gouvernement de réserver un montant relativement élevé de

crédits à la fraction principale, pour ne pas trop abaisser le taux de concours).

Mais il faut, pour mesurer l'impact réel du changement des critères d'éligibilité, tenir compte du fait que parmi les 25 départements bénéficiaires, la plupart sont, en réalité, au seuil de garantie. Or, même "recentrée" (et donc en augmentation pour les départements concernés) la majoration, qu'elle soit faible pour chaque département comme dans le système actuel ou plus élevée comme dans le nouveau dispositif, ne permet pas à la majorité des départements bénéficiaires de dépasser le seuil de garantie : la modification proposée sera donc inopérante.

Exemple : un département a un seuil de garantie (calculé en fonction des subventions spécifiques reçues en 1980, 1981 et 1982) égal à 10 millions de francs.

Il reçoit, dans le dispositif actuel, 5 millions au titre de la fraction principale, 2 au titre de la fraction voirie, et un au titre de la majoration, soit 8 millions ; sa dotation est donc augmentée de 2 millions pour atteindre le seuil de garantie.

Supposons que ce département, en application du nouveau système proposé, reçoive 2,5 millions, au lieu de un, au titre de la majoration. Son attribution s'élèvera à 9,5 millions, soit toujours 0,5 million de moins que le seuil de garantie : l'augmentation des sommes reçues au titre de la majoration n'aura pas changé le montant réel de son attribution au titre de la première part de D.G.E.

Selon les calculs effectués par votre rapporteur, le "recentrage" de la majoration n'augmentera la dotation de première part que de huit départements et non pas de 25. Pour tous les autres, l'augmentation de la majoration ne suffira pas à dépasser le seuil de garantie.

Corrélativement, naturellement, les 57 départements qui perdent le bénéfice de la majoration ne verront pas tous leur attribution diminuer. Seuls les départements qui se trouvent au-dessus du seuil de garantie connaîtront une diminution du montant de D.G.E. perçu au titre de la première part.

De ce fait, les incidences globales du changement proposé sont incertaines ; il semble qu'elles doivent se traduire par une

diminution d'environ 30 millions de francs des sommes affectées à la garantie.

**Pour corriger cet effet insuffisamment péréquateur du changement des critères d'attribution de la majoration pour insuffisance de potentiel fiscal de la première part, il suffirait d'indiquer que les attributions reçues au titre de cette majoration sont perçues, le cas échéant, en sus du montant garanti.**

Mais l'impact de cette modification au projet sur le volume des crédits affectés à la garantie - et donc, indirectement, son incidence sur le montant des crédits affectés à la fraction principale en déduction duquel viennent les crédits de la garantie - est incertain.

En outre, l'abaissement du seuil d'écrêtement viendrait probablement contrarier ce changement du régime de la majoration : en effet, la progression des crédits qui s'ensuivrait pour les départements "défavorisés" les conduirait au seuil d'écrêtement.

## **B. L'abaissement du seuil d'écrêtement**

Ce seuil est actuellement de 30 % ; le Gouvernement propose, par l'article 2, de remplacer ce chiffre par le double du taux de progression de la D.G.E. des départements en autorisations de programme (soit 11 % en 1987 et 6,8 % en 1988).

Le nombre des départements écrétés a constamment baissé depuis 1984 : il n'est plus que de onze en 1986.

L'adoption du nouveau seuil, justifiée par l'achèvement de la globalisation et le ralentissement de la progression de la formation brute de capital fixe des administrations publiques sur laquelle est indexée la D.G.E., relèverait sensiblement ce nombre, qui pourrait atteindre une trentaine.

L'écrêtement n'a aucune conséquence sur le volume global des crédits de la D.G.E. : les sommes écrétées permettent simplement de financer la garantie ; indirectement, en fait, l'écrêtement permet l'atténuation du déficit et donc le soutien du taux de concours.

## II - DECISION DE LA COMMISSION

Votre Commission des Finances ayant observé le caractère faiblement opérant des nouveaux critères d'éligibilité à la majoration pour insuffisance de potentiel fiscal et étant dans l'incertitude quant à l'impact de l'exclusion de cette majoration du montant des sommes prises en compte pour l'attribution de la garantie, a décidé, dans l'attente d'explications complémentaires du Gouvernement, de **proposer au Sénat de ne pas adopter l'article 2.**

## ARTICLE 3

### Régime de la seconde part de la dotation globale d'équipement des départements

#### I - COMMENTAIRE

L'objet de l'article 3 est double ; en premier lieu, il modifie les modalités de répartition de la seconde part de la D.G.E. des départements ; en second lieu, il applique de nouveaux critères d'éligibilité à la majoration pour insuffisance de potentiel de la seconde part, identiques à ceux prévus pour la majoration de la première part.

#### A. Les nouvelles modalités de répartition

• Actuellement, selon l'article 106 ter de la loi du 7 janvier 1983, la seconde part de la D.G.E. des départements est répartie :

- à raison de 80 % au plus des crédits au prorata des subventions versées aux communes pour l'équipement rural et des dépenses de remembrement ;

- à raison de 20 % au moins (soit le solde) entre :

. les départements dont le potentiel fiscal est inférieur à la moyenne,

. certains départements dont les "surfaces restant à remembrer" sont particulièrement importantes.

Le décret de répartition fixe donc, en fait, librement le montant de chacune des trois fractions.

En 1987, ce montant est le suivant :

. fraction principale : 520 millions de francs (soit 78,3 % du total des crédits de la seconde part),

. majoration "remembrement" : 61 millions de francs (soit 9,3 % des crédits),

. majoration "potentiel fiscal" : 82 millions de francs (soit 12,4 % des crédits).

• **L'article 3 du projet de loi propose de nouvelles modalités de répartition :**

- **65 % au plus de la dotation seraient répartis au prorata des subventions versées aux communes pour l'équipement rural ;**

- **25 % au plus de la dotation seraient répartis au prorata des dépenses d'aménagement fonciers supportées au cours du dernier exercice connu .**

- le solde, soit 10 % au moins, serait affecté à la majoration pour insuffisance de potentiel fiscal.

Les modifications sont donc au nombre de quatre :

- la majoration "remembrement" disparaît, de même que son critère d'attribution (l'importance des surfaces restant à remembrer) qui pouvait avoir des effets pervers (privilégier, en fait, les départements qui ne font pas d'effort pour le remembrement et ont donc encore d'importantes surfaces à remembrer) ;

- une fraction égale à 25 % des crédits au plus est toutefois réservée aux départements qui effectuent des dépenses d'aménagement foncier (donc, notamment, de remembrement) ;

- cette fraction ne serait plus répartie selon le mécanisme du taux de concours appliqué aux investissements de l'année, mais en fonction des investissements du dernier exercice connu, ce qui élimine automatiquement tout déficit dû à une erreur de prévision sur le volume des investissements éligibles ;

- corrélativement, la fraction principale, égale à 65 % au plus des crédits serait attribuée au prorata des subventions d'équipement rural (maintien du système du taux de concours).

• Ces nouvelles modalités de répartition ont l'avantage d'éliminer une partie du déficit potentiel de la seconde part de la D.G.E. des départements.

Elles ont l'inconvénient de "figer" une fraction plus importante des crédits au profit du remembrement.

Le système actuel, si l'on fait abstraction de la majoration "remembrement", permet aux élus de bénéficier de la D.G.E., quelle que soit la proportion de crédits consacrée à l'aménagement foncier ou à l'équipement rural.

L'article 3 crée, au sein de la seconde part, "mutatis mutandis" un concours particulier plus important en faveur de l'aménagement foncier (c'est-à-dire notamment le remembrement) que celui qui existe actuellement.

### **B. Les nouveaux critères d'éligibilité à la majoration pour insuffisance de potentiel fiscal**

L'article 3 reprend, pour la définition des départements éligibles à la majoration pour insuffisance de potentiel fiscal de la seconde part, des critères identiques à ceux prévus par l'article 2 pour la majoration de la première part (potentiel fiscal par habitant inférieur de 40 % à la moyenne ou potentiel fiscal par kilomètre carré inférieur de 60 % à la moyenne).

Ainsi, seuls 25 départements bénéficieront à l'avenir de la majoration pour insuffisance de potentiel fiscal de la seconde part (pour la liste, cf. ci-dessus commentaire de l'article 2).

L'adoption de ces nouveaux critères aura, pour la majoration de la seconde part, de réels effets : désormais, cette majoration (contrairement à celle de la première part) viendra effectivement augmenter la dotation des 25 départements "les plus pauvres", les attributions des 57 départements exclus du dispositif devant diminuer à due concurrence.

## II - DECISION DE LA COMMISSION

Votre Commission des Finances a adopté, à l'article 3, un **amendement** prévoyant une nouvelle rédaction.

Cet amendement maintient le principe d'une fraction, égale à 80 % au plus des crédits de la seconde part, répartie au prorata des subventions d'équipement rural ou des dépenses d'aménagement foncier.

Votre Commission n'a, en effet, pas souhaité figer la répartition des crédits de la seconde part entre deux fractions distinctes, l'une étant répartie au prorata des dépenses d'aménagement foncier, l'autre au prorata des subventions d'équipement rural.

Elle a, toutefois, maintenu une majoration, égale à 10 % au plus des crédits, pour les départements qui effectuent des dépenses d'aménagement foncier ; cette fraction sera répartie au prorata des dépenses d'aménagement foncier du dernier exercice connu, afin d'éviter le système du taux concours appliqué aux investissements de l'année en cours, qui est générateur de déficit.

L'amendement, enfin, conserve le principe d'une majoration égale au moins à 10 % des crédits et attribuée aux départements dont le niveau du potentiel fiscal répond aux critères proposés par le Gouvernement.

### **Texte de l'amendement**

Rédiger ainsi cet article :

L'article 106 ter de la loi n° 83.8 du 7 janvier 1983 précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

"Art. 106 ter. - La seconde part de la dotation globale d'équipement mentionnée à l'article 106 est répartie entre les départements, après avis du comité des finances locales :

"a) à raison de 80 % au plus au prorata des dépenses d'aménagement foncier effectuées et des subventions versées pour la réalisation de travaux d'équipement rural par chaque département ;



"b) à raison de 10 % au plus pour majorer les attributions versées aux départements au titre de leurs dépenses d'aménagement foncier du dernier exercice connu ;

"c) à raison de 10 % au moins pour majorer la dotation des départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur d'au moins 40 % au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des départements ou dont le potentiel fiscal par kilomètre carré est inférieur d'au moins 60 % au potentiel fiscal moyen par kilomètre carré de l'ensemble des départements."

## TITRE II

### **Dispositions relatives aux interventions économiques des collectivités locales**

#### **PRESENTATION GENERALE**

Les articles 4, 5, 6 et 7 du projet de loi réforment -et améliorent- sur deux points précis (suppression, pour les communes, de la possibilité d'intervenir en faveur des entreprises en difficulté, régime des garanties d'emprunt) le dispositif législatif régissant les interventions économiques des collectivités locales.

Une correcte appréhension de ces deux modifications proposées suppose, en premier lieu, le rappel de données générales. Votre rapporteur, dont la réflexion a été nourrie par trois études récentes (1), évoquera à cet effet l'évolution des possibilités des collectivités locales (I) avant de présenter un bilan quantitatif et qualitatif de leurs interventions (II).

---

(1) - avis du Conseil économique et social sur les interventions économiques des collectivités territoriales, adopté le 13 mai 1987 sur le rapport de M. Jean Steib ;

- enquête de la Direction de la comptabilité publique sur les aides des collectivités locales en matière économique en 1985 ;

- rapport public de la Cour des comptes de l'exercice 1987, pages 193 à 214.

## I - EVOLUTION DES POSSIBILITES DES COLLECTIVITES LOCALES

### A. QUE RECOUVRE LA NOTION D'INTERVENTIONS ECONOMIQUES ?

Le concept d'intervention économique est, par son libellé, relativement flou ; l'essentiel de l'activité d'une collectivité locale peut, en effet, être considéré comme ayant une finalité économique (options choisies en matière d'urbanisme et d'infrastructures, en matière de pression fiscale locale...).

La notion, envisagée "stricto sensu" recouvre en réalité le champ des possibilités de la collectivité dans ses **relations immédiates avec les entreprises**. Est ainsi intervention économique toute action consistant à conférer un **avantage à une entreprise** ou à un groupe d'entreprises.

L'intervention économique est donc **différente de la création de services publics locaux** dans le domaine industriel et commercial ; il y a création d'un service public lorsqu'une activité est prise directement en charge par une collectivité publique et fait l'objet d'une gestion directe (régie) ou étroitement contrôlée (concession).

Une telle prise en charge suppose que la tâche érigée en service public relève par essence de la puissance publique (distribution d'eau ou d'électricité) ou n'est pas correctement effectuée par l'entreprise privée.

Les deux notions peuvent toutefois se recouper : l'intervention économique, comme la création de services publics industriels et commerciaux met en effet en cause le principe de non ingérence des collectivités publiques dans le champ des activités réservées à l'initiative privée ; c'est pourquoi leur action est dans les deux domaines encadrée par les mêmes règles : nécessité de respecter le principe de liberté du commerce et de l'industrie et de ne pas entraver la libre concurrence entre entreprises privées. Dans certains cas (insuffisance de l'initiative privée), les collectivités publiques peuvent d'ailleurs avoir le

choix entre la création d'un service public ou le simple soutien aux entreprises privées existantes.

Deux grandes catégories d'interventions économiques peuvent être distinguées : les aides directes et les aides indirectes.

• Constitue une **aide directe** toute intervention se traduisant par un **transfert financier au profit d'une entreprise**.

Les principales aides directes sont les suivantes :

- les **subventions** ; en théorie, une subvention peut avoir n'importe quel fait générateur. Dans la pratique, deux grandes catégories sont dégagées : les subventions d'exploitations, destinées aux entreprises en difficulté et les subventions affectées à la réalisation d'un investissement ;

- les **primes** ; peu différentes des subventions dans le principe, les primes ont généralement un montant exprimé en valeur absolue (exemples : primes à la création d'entreprise, primes à la création d'emplois...);

- les **prêts et avances** ;

- les **achats de bâtiments et de terrains**, qui pourront ultérieurement être loués à des entreprises (ateliers-relais).

• Constitue une **aide indirecte** toute intervention conférant un **avantage à une entreprise sans transfert monétaire immédiat**.

Les principales aides indirectes sont les suivantes :

- les **rabais consentis sur le prix des terrains et bâtiments cédés à une entreprise par une collectivité** ;

- Les **garanties d'emprunts et les cautionnements** accordés à des entreprises (considérés comme aides indirectes lors de leur octroi mais comme aides directes lorsque la collectivité est actionnée) ;

- les **prises de participation** dans le capital social d'une entreprise ;

- les **exonérations d'impôts locaux**, essentiellement de **taxe professionnelle** (différentes des dégrèvements et allègements, qui sont décidés par le législateur et sont compensés

par l'Etat, intégralement pour les premiers, dans des conditions parfois plus douteuses pour les seconds ;

les exonérations, quand elles sont le fait des collectivités locales, ne donnent pas lieu à compensation.

## B. L'EVOLUTION DE LA JURISPRUDENCE ET DE LA LEGISLATION

### 1. La situation antérieure à la loi du 2 mars 1982

• Les possibilités des collectivités locales ont été, jusqu'à la loi du 2 mars 1982, principalement définies par voie d'arrêts du Conseil d'Etat et de circulaires ministérielles, le législateur n'intervenant que de manière occasionnelle.

Trois traits dominent l'évolution du champ d'intervention offert aux collectivités locales :

- le **principe d'exception**. La liberté du commerce et de l'industrie, principe issu du droit révolutionnaire aboutit à faire de l'intervention, susceptible de fausser la concurrence une exception, cantonnée à des cas exceptionnels ;

- l'**assouplissement progressif** de ce principe, qui n'a jamais, toutefois, été abandonné ;

- le **décalage de la pratique et du droit**, celle-là méconnaissant fréquemment, sous la pression des circonstances locales, celui-ci.

• L'évolution de la capacité des collectivités locales, tout au long du XX<sup>e</sup> siècle a ainsi été marquée :

- par des **textes ponctuels** : article 1465 du Code général des impôts prévoyant des exonérations facultatives en matière de taxe professionnelle ; décrets de 1977 autorisant les établissements publics régionaux à accorder des primes ou à créer des fonds de garantie ;

- par une **jurisprudence de plus en plus souple** : ainsi l'arrêt du Conseil d'Etat du 26 juin 1974, "Société la maison des isolants de France", a-t-il déclaré légale une série d'aides

indirectes accordées à une entreprise "dans un but d'intérêt public et dans des conditions utiles au développement communal". Le Conseil d'Etat avait en outre admis de longue date la légalité des interventions ayant pour but le maintien des services nécessaires à la population et notamment le maintien des commerces en zones de dépeuplement ;

- par une **doctrine plus rigide** du ministère de l'Intérieur, exprimée par voie de circulaires. Cette doctrine inspirait, en théorie, le contrôle exercé par les préfets ; le domaine des interventions économiques était en effet l'un de ceux où les pouvoirs de la tutelle étaient restés les plus vastes.

## **2. Les principes posés par la loi du 2 mars 1982**

La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et liberté des communes, des départements et des régions, tout en rappelant les collectivités locales au respect de quelques principes (liberté du commerce et de l'industrie, primauté de l'Etat en matière économique et sociale) a également étendu et surtout clarifié leurs possibilités d'intervention.

Les principes posés par cette loi reposent sur la combinaison de la distinction aides directes - aides indirectes et de la distinction aide aux développement - aides aux entreprises en difficulté.

### **a) L'aide au développement**

En matière d'aide au développement, la loi prévoit une capacité étendue de toutes les collectivités locales pour octroyer des aides indirectes ; les aides directes sont, en revanche, étroitement encadrées, les communes et les départements ne pouvant en outre intervenir que pour compléter l'effort de la région.

• **Les aides directes** sont régies par l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 approuvant le plan intérimaire, auquel renvoient les articles 5, 48 et 66 de la loi du 2 mars 1982.

La loi du 7 janvier 1982 fixe une liste limitative des aides directes susceptibles d'être accordées et précise en outre que l'intervention des départements et des communes ne peut que

compléter celle des régions ; seules celles-ci ont donc la possibilité d'instaurer un type d'aide.

La liste fixée par la loi du 7 janvier 1982 est la suivante :

- **les primes régionales à la création d'entreprises** ; un décret du 22 septembre 1982 précise que le bénéfice de cette prime est réservé aux entreprises créées depuis moins de douze mois et est subordonné à la création d'un nombre d'emplois minimal, fixé librement par le Conseil régional. Le montant maximum de la prime est de 150 000 francs par entreprise, les départements et les communes pouvant compléter l'effort de la région si celui-ci est inférieur à ce chiffre ;

- **les primes régionales à l'emploi** ; selon le décret d'application, également en date du 22 septembre 1982, le nombre d'emplois primés par entreprise ne peut excéder 30, le montant de la prime étant, par ailleurs, plafonné à 10 000, 20 000 ou 40 000 francs (selon la taille de l'agglomération, le plafond le plus élevé étant réservé aux zones rurales). Les départements et les communes, comme dans le cas précédent, ne peuvent que compléter l'effort de la région, dans la limite de ces plafonds ;

- **les prêts et avances, de même que les bonifications d'intérêt**, ne peuvent se traduire par un taux d'intérêt réel inférieur à un plancher, fixés par décret : les prêts à taux nul ou dérisoire sont donc impossibles, de même que la bonification totale des intérêts ; seules les entreprises en création ou en extension peuvent en outre en bénéficier. Les communes et départements n'ont, là encore, qu'un rôle complémentaire.

• **Les aides indirectes au développement économique** ont un régime plus souple ; l'intervention de la région n'est pas comme en matière d'aides directes, le préalable de celle des autres collectivités et seuls deux types d'aides sont encadrés de manière stricte :

- **les rabais sur le prix des locaux et des terrains vendus (ou donnés en location)** par des collectivités à des entreprises ; ils sont en principe impossibles, la vente ou la location devant se faire "aux prix du marché" mais peuvent, dans certaines zones, atteindre 25 %, au maximum, de la valeur vénale ou du loyer normal (1) ;

---

(1) Il s'agit des zones où la prime d'aménagement du territoire peut être accordée ; cette prime, qui était distribuée par les conseils régionaux mais financée par le budget de l'Etat a d'ailleurs été supprimée en 1987.

- **les garanties d'emprunts** contractés par les entreprises, qui sont librement accordées par les collectivités locales, mais dont les annuités qui échoient chaque année ne peuvent excéder un pourcentage, fixé par décret, des recettes réelles de fonctionnement; pour le calcul de ce pourcentage (fixé à 40 % pour les régions, 60 % pour les départements et 70 % pour les communes), le montant net de l'annuité de la dette de la collectivité locale est, en outre, ajouté à celui des annuités d'emprunts garantis appelées à échoir au cours de l'exercice.

Hormis ces deux types d'aides, qui font donc l'objet de limites (modifiées, s'agissant des garanties d'emprunts, par le présent projet de loi : cf. ci-dessous), les aides indirectes peuvent théoriquement être accordées librement, pour autant qu'elles aient pour objet d'encourager le développement économique, ce dernier critère, d'ailleurs flou, ne semblant pas faire l'objet d'un contrôle de légalité très strict.

En réalité, ces autres types d'aides sont rares (cas des fonds de garantie) ou n'entrent pas réellement, le plus souvent, dans le champ des interventions économiques "stricto sensu" (cas des prises de participation). Il s'agit :

- des versements à des **fonds de garantie**, qui n'entrent pas, en principe, dans le plafond des garanties d'emprunts puisque l'effort financier est alors fait par les collectivités avant toute défaillance du débiteur ce qui élimine la possibilité d'un risque ;

- des **prises de participation**, qui ne concernent toutefois, sauf exception (2), que les sociétés d'économie mixte, c'est-à-dire les sociétés où les collectivités locales sont majoritaires et dont l'objet est la réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction, l'exploitation d'un service public industriel et commercial ou une autre activité d'intérêt général.

### **b) Les aides aux entreprises en difficulté**

Ces aides ne sont encadrées par aucune règle précise (qu'il s'agisse d'aides directes ou indirectes), à l'exception :

---

(2) L'article 5, paragraphe III de la loi du 2 mars 1982 interdit les prises de participation dans des entreprises privées autres que les SEM, sauf dérogation accordée par décret en Conseil d'Etat.



- de l'interdiction de prise de participation dans le capital social d'une société commerciale ;

- du respect des plafonds fixés pour les garanties d'emprunt.

Aux termes de l'article 5 de la loi du 2 mars 1982, les seules conditions fixées à l'intervention des collectivités locales sont :

- le fait que l'entreprise soit en difficulté,

- le fait que les intérêts économiques et sociaux de la population soient menacés.

Cette absence de restrictions réelles à l'intervention des collectivités locales en faveur des entreprises en difficulté a conduit à des abus qui ont amené le Gouvernement, par le présent projet de loi, à proposer de nouvelles règles en ce domaine (cf. ci-dessous).

### **c) Le cas particulier des exonérations fiscales :**

Ces aides (qui rentrent dans la catégorie des aides indirectes) ne sont pas régies par la loi du 2 mars 1982, mais par le Code général des Impôts. Les exonérations portent sur la taxe professionnelle et sur la taxe foncière sur les propriétés bâties dues par les entreprises.

Deux régimes d'exonération coexistent :

- l'**exonération des entreprises nouvelles** ou créées en vue de la reprise d'un établissement en difficulté (article 1464 B du Code général des impôts) de la taxe professionnelle et de la taxe foncière. Ces exonérations sont accordées par les collectivités locales, pour l'ensemble des entreprises qui se créent dans leur ressort territorial et dont les équipements sont, à raison des deux tiers au moins du total des immobilisations hors bâtiments, amortissables selon le régime dégressif. Lorsqu'elle est décidée, l'exonération dure pendant deux ans ;

- l'**exonération temporaire**, dans le cadre de certaines zones définies par arrêtés ministériels (articles 1465 et 1466 du Code général des Impôts), peut être décidée, pour la taxe professionnelle et la taxe foncière, par les collectivités locales, pour diverses opérations (transfert hors de la région parisienne ou création d'établissements industriels, reprise d'entreprises en difficulté, notamment). L'exonération concerne toutes les entreprises répondant aux critères fixés par la collectivité locale

concernée, peut durer de un à cinq ans et est soit totale, soit partielle.

## II - BILAN DES INTERVENTIONS ECONOMIQUES DES COLLECTIVITES LOCALES

### A. BILAN QUANTITATIF

Votre rapporteur se référera, pour établir le bilan quantitatif des interventions économiques des collectivités locales, à une étude réalisée par la Direction de la Comptabilité publique, qui permet d'estimer l'effort des collectivités locales en 1983, 1984 et 1985 (dernier exercice connu).

#### 1. L'évolution globale

La progression du coût total des interventions économiques, hors encours des garanties d'emprunts, a été très forte ; celui-ci se serait monté à :

- 3,1 milliards de francs en 1982,
- 4,2 milliards de francs en 1983,
- 5,2 milliards de francs en 1984,
- 7,3 milliards de francs en 1985.

Certes, ces chiffres traduisent des taux de progression (+ 24 % en 1984, + 40 % en 1985) probablement exagérés, dans la mesure où l'affinement des moyens d'investigation a permis, au fil des ans, le recensement d'une part de plus en plus importante des aides.

Au-delà de cette précaution méthodologique, la **progression impressionnante** du coût des interventions économiques demeure une réalité.

#### a) L'évolution par secteur bénéficiaire

En 1985, la répartition des aides par secteur bénéficiaire s'est établie comme suit :

- industrie, commerce, artisanat : 42,1 %,
- logement (1) : 20 %,
- bâtiment, travaux publics : 13,3 %,
- agriculture : 12,8 %,
- tourisme : 7,7 %,
- non ventilables : 4,1 %.

Par rapport à 1984, on observe le doublement du volume des aides apportées au logement et au tourisme et la multiplication par 2,5 des aides au secteur du bâtiment.

### b) L'évolution par type de collectivité

Cette évolution s'établit comme suit (hors encours des garanties d'emprunts et hors exonérations fiscales) :

(En milliards de francs)

	1984	1985	Evolution
<b>Communes :</b>			
- aides directes .....	1,7	1,7	-
- aides indirectes .....	0,6	1,2	+ 100%
<b>Total</b> .....	2,3	2,9	+ 26%
<b>Départements :</b>			
- aides directes .....	0,9	1,3	+ 44 %
- aides indirectes .....	0,2	0,2	-
<b>Total</b> .....	1,1	1,5	+ 36 %
<b>Régions :</b>			
- aides directes .....	0,8	2	+ 150 %
- aides indirectes .....	0,2	0,2	-
<b>Total</b> .....	1	2,2	+ 120 %
<b>Ensemble des collectivités :</b>			
- aides directes .....	3,4	5	+ 47 %
- aides indirectes .....	1	1,6	+ 60 %
<b>Total général</b> .....	4,4	6,6	+ 50 %

(1) Y compris aides bénéficiant à des OPHLM, dans la mesure où ces organismes ont des activités de construction qui sont de même nature que celles des sociétés anonymes d'HLM ; ces dernières sont, quant à elles, intégralement prises en compte.

Il ressort du tableau qui précède trois éléments principaux :

- la progression des interventions concerne les trois types de collectivités locales ;

- elle est avant tout le fait des régions, l'évolution des départements et surtout des communes étant nettement plus modérée ;

- elle affecte principalement les aides directes, les communes ayant toutefois privilégié les aides indirectes, leur volume d'aides directes étant déjà très élevé en 1984.

## 2. Evolution par type d'aides

### a) Aides au développement et aides aux entreprises en difficulté

La répartition du coût des interventions économiques selon que l'entreprise est en développement ou en difficulté fait apparaître le caractère marginal de ce dernier type d'aide (hors encours des garanties d'emprunts et hors exonérations fiscales) :

(En millions de francs.)

	Entreprises en difficulté		Développement économique	
	1984	1985	1984	1985
<b>Communes :</b>				
- aides directes .....	123	92	1.581	1.632
- aides indirectes .....	2	18	601	1.142
<b>Total</b> .....	125	110	2.182	2.774
<b>Départements :</b>				
- aides directes .....	31	57	903	1.281
- aides indirectes .....	11	4	158	162
<b>Total</b> .....	42	61	1.061	1.443
<b>Régions :</b>				
- aides directes .....	4	209	773	1.800
- aides indirectes .....	7	1	236	239
<b>Total</b> .....	11	210	1.009	2.039
<b>Ensemble des collectivités :</b>				
- aides directes .....	158	358	3.257	4.713
- aides indirectes .....	20	23	995	1.543
<b>Total général</b> .....	178	381	425	6.256

**L'aide aux entreprises en difficulté ne représente donc que 5,7 % du total des interventions économiques ; elle est, par ailleurs, essentiellement accordée sous forme d'aides directes (qui, en l'occurrence, ne sont soumises à aucune limitation).**

Une nette progression peut toutefois être décelée (qui pourrait s'être poursuivie en 1986) ; elle est **presque uniquement le fait des régions**, qui semblent ainsi les mieux placées pour accorder ce type d'aides.

## **b) Aides directes et aides indirectes**

### **• Les types d'aides directes**

Les aides directes ont, en 1984 et 1985, évolué comme suit, pour l'ensemble des collectivités locales :

(En millions de francs)

	1983	1984	Evolution
Subventions .....	1.550	2.829	+ 82 %
Primes .....	313	451	+ 44 %
Prêts et avances (accordés au cours de l'années) .....	929	1.272	+ 37 %
Mise en jeu des garanties d'emprunts .....	210	96	- 55 %
Bonifications d'intérêts .....	79	50	- 37 %
Achats de bâtiments et de terrains .....	340	372	+ 9 %
Total! .....	3.241	5.070	+ 48 %

L'accroissement du volume global des aides directes en 1985 est presque exclusivement imputable à celui des **subventions (1)** et des primes.

On observera, également, la **forte croissance des prêts et avances accordés** ; l'encours de ces prêts et avances a, toutefois, diminué en 1985 (se montant à 3 milliards de francs cette année là contre 3,4 milliards en 1984). Les remboursements par les entreprises ont donc excédé le montant des nouveaux prêts accordés.

---

(1) Les subventions ne font pas partie de la liste des aides directes dressée par l'article 4 de la loi du 7 janvier 1982 ; elles ne peuvent, donc, en principe, être accordées directement aux entreprises, à l'exception des entreprises en difficulté ; elles transitent, fréquemment, par les organismes consulaires ou des fonds spécifiques.

**Les mises en jeu de garanties d'emprunts** (qui sont comptabilisées dans les aides directes, puisque la collectivité locale subit alors une dépenses immédiate) sont **extrêmement faibles** au regard de l'encours total de ces garanties.

La ventilation par type de collectivités fait apparaître :

- la prépondérance des régions pour les primes (76 % du total des primes en 1985) ;

- le recours, par chaque type de collectivité, aux subventions (en 1985, les communes ont accordé 22 % du total des subventions, les départements 35 % et les régions 43 % de celui-ci) ;

- l'importance, pour les communes, des prêts à taux préférentiel (50 % du flux total de prêts accordés en 1985) ;

- le rôle quasi exclusif des communes pour les achats de bâtiments ou de terrains (ultérieurement loués ou revendus à des entreprises).

### • Les types d'aides indirectes

Les aides indirectes ont, en 1984 et 1985, évolué comme suit, pour l'ensemble des collectivités :

(En millions de francs)

	1983	1984	Evolution
Rabais sur les prix de vente ou de location (bâtiments et terrains) .....	55	153	+ 201 %
Encours des garanties d'emprunt (1) (dont garanties accordées au cours de l'année) .....	145.800 (16.000)	143.700 (14.700)	- 1,5 % (- 8,2 %)
Versements à des fonds de garantie .....	90	121	+ 34 %
Prises de participation .....	141	181	+ 28 %
Divers .....	727	1.111	-
Moins-values fiscales (exonérations de taxe professionnelle) .....	770	630	- 18,2 % (2)

(1) A l'exception des garanties accordées à des sociétés d'économie mixtes.

(2) A nouveau en diminution en 1986, où leur montant s'élève à 556 millions de francs, dont 103 au titre de l'exonération des entreprises nouvelles.

Au sein des aides indirectes, les **garanties d'emprunts** apparaissent comme étant la **forme privilégiée d'intervention**

des collectivités locales. L'encours atteint en effet 143 milliards de francs en 1985, en légère diminution, toutefois, par rapport à 1984.

En ajoutant l'encours des emprunts garantis au profit de sociétés d'économie mixtes, le total des emprunts garantis s'élevait à 160 milliards de francs en 1985.

Ce risque considérable pèse uniquement sur les départements (108,9 milliards de francs) et les communes (50,9 milliards de francs); le rôle des régions est, en ce domaine, marginal.

L'importance de cette forme d'aide justifie indiscutablement les restrictions dont l'entoure la loi du 2 mars 1982, restrictions que renforce encore le présent projet de loi.

Toutefois, il importe de noter que 88 % de ces garanties d'emprunts sont accordées au titre du logement, où la part des prêts aidés par l'Etat est prépondérante.

Or, les prêts aidés par l'Etat ne sont pas pris en compte dans le plafond par rapport aux recettes de fonctionnement prévu par la loi.

Les restrictions à l'octroi de garanties d'emprunts ne jouent donc que sur un encours d'environ 17 milliards de francs.

## **B. LES DIFFICULTES SUSCITEES PAR LES INTERVENTIONS ECONOMIQUES**

1. Ces difficultés sont illustrées notamment par les observations formulées par la Cour des Comptes dans son rapport public de 1987.

Votre rapporteur présentera ci-dessous une brève synthèse de ces observations.

a) La Cour observe, en premier lieu, que la multiplication des interventions nuit à la cohérence des efforts

Outre les trois niveaux d'administration locale, les entreprises bénéficient fréquemment d'aides de la part des

chambres de commerce et d'industrie ou des comités d'expansion ; ces organismes peuvent d'ailleurs servir de relais aux collectivités locales qui ont ainsi la possibilité de méconnaître la réglementation qui limite l'utilisation de certaines formes d'aides.

Les différents canaux par lesquels transitent les aides sont, le plus souvent, cloisonnés, mal connus et trop nombreux ; ainsi, dans une région, douze procédures d'aide différentes coexistent, gérées par la région ou par les départements.

La coordination entre les différents niveaux d'intervention, enfin, est insuffisante ; nulle part, les responsables n'ont, selon la Haute Juridiction, une connaissance précise des aides dispensées par les autres collectivités et, à plus forte raison, par l'Etat. **La conjonction des aides par une même entreprise est, de ce fait, moins le signe d'une action concertée des collectivités locales que de l'aptitude du bénéficiaire à obtenir tour à tour chacune d'elle.**

**b) La Cour critique, en second lieu, la procédure des primes.**

La procédure d'attribution des différentes primes semble, tout d'abord, exagérément lourde. Les délais d'instruction sont importants et dépassent un an dans plusieurs régions ; la multiplicité des intervenants dans cette procédure est la cause principale de l'importance de ces délais : aux services de la région s'ajoutent en effet, le plus souvent, les services extérieurs de l'Etat (trésorerie générale, direction du travail et de l'emploi, direction de l'industrie, direction de la concurrence et de la consommation, services fiscaux...), à leurs niveaux régionaux et départementaux, sans compter l'éventuel recours à des consultants privés.

Une fois la prime attribuée, la réalisation effective, par les entreprises bénéficiaires, des engagements qu'elles ont souscrits, ne fait pas toujours l'objet d'un contrôle suffisant : rares sont en effet les enquêtes approfondies qui permettraient de s'assurer de la réalité des investissements et des emplois théoriquement créés.

Les résultats apparaissent d'ailleurs décevants : dans plusieurs régions, 27 % environ des entreprises primées avaient disparu (liquidation judiciaire) trois ans plus tard ; en matière



d'emploi, les engagements ne sont que rarement tenus, l'écart entre les prévisions allant de 27 % à 37 % selon les régions.

Concluant son étude sur les primes, la Haute Juridiction semble en remettre en cause le principe même : "indispensables au montage financier, les primes en révèlent la fragilité...".

**c) La Cour relève, enfin, que les autres aides donnent lieu à des risques, insuffisamment maîtrisés**

Avec les primes, le risque reste limité à la perte des fonds engagés ; d'autres formes d'aides, en revanche (exonérations fiscales, garanties d'emprunts, réalisation d'infrastructures d'accueil) peuvent mettre en jeu des sommes plus importantes. Or, les engagements pris sont souvent mal appréciés, avec des précautions en outre insuffisantes.

La mauvaise appréciation des engagements pris apparaît en matière d'exonérations fiscales - où les communes omettent de demander aux services fiscaux, ou n'obtiennent pas de ces derniers les éléments nécessaires pour évaluer l'incidence sur le niveau de leurs ressources des décisions prises - et en matière de garanties d'emprunts. La réalisation d'infrastructures d'accueil pour les entreprises donne également lieu à de graves mécomptes.

La Cour cite divers exemples à l'appui de sa démonstration.

Elle conclut son propos en "invitant les collectivités locales à une meilleure maîtrise de leurs responsabilités".

**2. Le projet de loi d'amélioration de la décentralisation apporte une première série de réponses aux difficultés créées par les interventions économiques.**

• La liberté presque totale laissée aux collectivités locales en matière d'aides aux entreprises en difficulté est, en premier lieu, à juste titre remise en question par le présent projet de loi.

Confrontés, sur le terrain, au problème du chômage, les collectivités locales ne peuvent que difficilement résister aux pressions qui s'exercent sur elles.

C'est pourquoi il apparaît indispensable que l'instance de décision soit, en ce domaine, suffisamment éloignée, pour éviter des interventions à la fois coûteuses et inutiles : la région semble

être la collectivité appropriée pour aider les entreprises en difficulté sans être obligée d'assister les entreprises condamnées.

Votre Commission des Finances vous proposera donc d'étendre aux départements la suppression, prévue par le présent projet de loi pour les communes, de la possibilité d'aider les entreprises en difficulté.

- Les aides aux entreprises en difficulté peuvent, il est vrai, se dissimuler derrière de fausses aides au développement économique, comme l'observe d'ailleurs la Cour des Comptes. La procédure d'aide aux entreprises en difficulté est en effet contraignante (conclusion d'une convention contenant un plan de redressement de l'entreprise).

Il semble toutefois difficile de limiter les possibilités d'aide au développement des collectivités locales ; les solutions en ce domaine passeraient probablement par un contrôle plus strict (difficile à mettre en oeuvre) des capacités de développement effectif de l'entreprise et, comme le souhaite la Cour des Comptes, par une meilleure coordination des interventions.

- **La procédure des garanties d'emprunts**, si elle ne donne que rarement lieu à la mise en jeu effective de la garantie des collectivités locales, est source de risques.

Aussi votre Commission des Finances ne peut-elle que se féliciter des améliorations introduites à cet égard par le projet de loi.

Toutefois, il faut observer que celui-ci ne remet pas en cause la pratique suivie par le groupe de la Caisse des dépôts qui exige le plus souvent une garantie par les collectivités locales égale à 100 % du montant des prêts au logement qu'elle accorde.

## ARTICLE 4

### **Suppression, pour les communes, de la possibilité d'intervenir en faveur des entreprises en difficulté**

#### I - COMMENTAIRE

L'objet principal de l'article 4 est la suppression de la possibilité, pour les communes, d'intervenir en faveur des entreprises en difficulté.

Votre rapporteur, après avoir rappelé les possibilités actuelles des collectivités locales en ce domaine, indiquera les motifs pour lesquels le Gouvernement a souhaité écarter les communes de celui-ci.

##### **1. Les possibilités actuelles des collectivités locales**

L'article 5 de la loi du 2 mars 1982 assujettit les interventions économiques des communes aux conditions et limites fixées par la loi de plan, de même que les articles 48 et 66 qui concernent les départements et les régions et renvoient à l'article 5.

Toutefois, il prévoit, dans son paragraphe II, un régime différent pour deux catégories d'aides :

- les aides aux entreprises en difficulté ;
- les aides aux entreprises en milieu rural, lorsque ces aides ont pour but de permettre le maintien des services à la population dans les cas où l'initiative privée est défailante ou absente.

Les aides de ce type ne sont pas soumises à la loi de plan (actuellement, loi du 7 janvier 1982 sur le plan intérimaire, reconduite, sur ce point, par la loi approuvant le IXe plan). Elles sont donc librement octroyées par les collectivités locales,

qu'elles soient directes ou indirectes, sous réserve de l'interdiction de principe des prises de participation et des règles applicables aux garanties d'emprunts.

• **Les aides aux entreprises en difficulté ne peuvent toutefois être accordées que moyennant le respect de deux conditions de fond et d'une condition de forme.**

- **Première condition de fond** l'aide doit avoir pour but la "protection des intérêts économiques et sociaux de la population"; cette condition, fixée par la loi, est vague et s'apprécie, selon la doctrine du ministère de l'Intérieur, "à la lumière des circonstances propres à chaque affaire et, notamment, les conséquences de la fermeture de l'entreprise sur la situation locale de l'emploi et sur les finances de la collectivité concernée...".

- **Seconde condition de fond** : l'entreprise doit être en difficulté ; cette condition est appréciée à l'aide de critères juridiques (cessation des paiements) ou économiques - beaucoup plus flous - (réduction du carnet de commandes, des horaires de travail, licenciements pour motifs économiques...).

- **Condition de forme** : l'aide doit être assortie de la conclusion d'une convention, par laquelle l'entreprise s'engage à la mise en oeuvre de "mesures de redressement" et qui constitue un préalable à la légalité de l'aide.

• **Les aides destinées au maintien des services en milieu rural** ont été déclarées légales de longue date par le Conseil d'Etat (1). Elles sont possibles à deux conditions :

- l'absence ou la défaillance de l'initiative privée,
- la nécessité de maintenir les "services à la population".

Il peut donc s'agir d'aides à une entreprise qui se crée (absence de l'initiative privée) ou qui est en passe de périliter (défaillance de l'initiative privée).

La notion de "services" est, quant à elle, très large : elle couvre tout le champ des besoins normaux (alimentation, etc...).

---

(1) La jurisprudence est, en ce domaine, analogue à celle qui régit les possibilités de création de services publics industriels et commerciaux.

## **2. L'opportunité du dispositif proposé**

L'article 4 supprime, pour les communes, la possibilité d'aider les entreprises en difficulté ; il laisse, en revanche, subsister le régime des aides destinées au maintien des services en milieu rural et n'affecte pas le champ d'intervention actuel des départements et des régions.

**Votre Commission des Finances a approuvé sans réserve cette restriction aux possibilités des communes.**

Certes, les aides aux entreprises en difficulté accordées par les communes n'ont, quantitativement, qu'un caractère marginal : 110 millions de francs en 1985, sur un volume d'aides communales total de 2.774 millions de francs, soit un rapport de 4,8 %.

Elles peuvent néanmoins se révéler dangereuses, car :

- elles n'empêchent pas, le plus souvent, la disparition de l'entreprise (le redressement n'intervient que dans moins de la moitié des cas) ;

- elles représentent parfois, pour les petites communes, une charge financière considérable (une enquête menée auprès des préfets par le ministère de l'Intérieur révèle des cas d'augmentations des impôts locaux de 10 %, voire de 20 % du fait d'une seule intervention malheureuse).

C'est pourquoi le dispositif de l'article 4 doit être approuvé ; les aides au maintien des services en milieu rural, dont le montant est très faible (moins de 1 million de francs pour les communes) et les aides au développement économique (pourvu qu'elles ne soient pas dévoyées) peuvent, sans difficulté, subsister. Il n'en va pas de même pour les aides aux entreprises en difficulté.

Toutefois, l'article 4 dans sa rédaction actuelle laisse intacte la capacité des départements en la matière.

Or, votre Commission des Finances a estimé nécessaire d'appliquer à ceux-ci des règles similaires à celle prévue pour les communes.

En effet, la limitation du champ d'intervention des communes conduira probablement les entreprises en difficulté à rechercher auprès des départements l'aide que celles-ci ne pourront plus leur apporter.

Le département ne semble pourtant pas l'échelon le plus adapté à la conduite de la politique de l'emploi, qui relève, avant tout, de la compétence naturelle de la région.

## II - DECISION DE LA COMMISSION

Votre Commission des Finances a adopté trois amendements à l'article 4.

**Le premier amendement** précise que les aides au maintien des services en milieu rural doivent être assorties d'une convention prévoyant des mesures de développement de l'entreprise bénéficiaire. Il maintient en outre la référence à la possibilité, supprimée par le projet de loi, d'accorder les aides conjointement avec celles d'autres collectivités concernées ; cette précision étant maintenue pour les aides des départements et des régions, il convient en effet, par souci de logique, de la laisser subsister pour les aides des communes.

**Le second amendement** supprime les possibilités d'intervention des départements en faveur des entreprises en difficulté ; il laisse, en revanche, subsister pour ces collectivités les aides au maintien des services en milieu rural ; le paragraphe II de l'article 48 de la loi du 2 mars 1982 est modifié à cet effet.

**Le troisième amendement** est de coordination ; l'article 4 de la loi du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions fait, dans sa rédaction actuelle, référence aux possibilités des communes pour conférer aux régions la capacité d'intervenir en faveur des entreprises en difficulté. L'article 4 du projet de loi ayant supprimé cette compétence des communes prévoyait d'insérer dans la loi de 1972 une référence aux possibilités des départements. L'amendement précédent alignant la situation des départements sur celle des communes, une coordination est donc nécessaire pour conférer explicitement la possibilité aux régions d'intervenir en faveur des entreprises en difficulté.

### **Texte des amendements**

**Amendement :** Rédiger ainsi la fin du texte proposé par cet article pour le II de l'article 5 de la loi n° 82.213 du 2 mars 1982 relative aux droits et liberté des communes, des départements et des régions :

... peut accorder des aides directes et indirectes, sous réserve de la conclusion avec le bénéficiaire de l'aide d'une convention fixant les obligations de ce dernier et prévoyant des mesures de développement de l'entreprise.

"Les aides peuvent être accordées conjointement avec celles d'autres collectivités territoriales concernées, dans le cadre d'une convention passée à cet effet."

### **Amendement :** Rédiger ainsi le II de cet article :

II- Le paragraphe II de l'article 48 de la loi n° 82.213 du 2 mars 1982 précitée est ainsi rédigé :

"II. - Lorsque son intervention a pour but d'assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural et que l'initiative privée est défaillante ou absente, le département peut accorder des aides directes et indirectes, sous réserve de la conclusion avec le bénéficiaire de l'aide d'une convention fixant les obligations de ce dernier et prévoyant des mesures de développement de l'entreprise.

"Les aides peuvent être accordées conjointement avec celles d'autres collectivités territoriales concernées, dans le cadre d'une convention passée à cet effet.

"Les mesures mentionnées aux alinéas qui précèdent font l'objet d'un avis préalable du conseil municipal de la commune où est située l'entreprise concernée."

### **Amendement :** Rédiger ainsi le III de cet article :

III - Le 6° du paragraphe I de l'article 4 de la loi n° 72.619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions est ainsi rédigé :

"6° - L'attribution d'aides directes et indirectes à des entreprises en difficulté, lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la région l'exige. L'octroi des aides est

subordonné à la conclusion d'une convention fixant les obligations de l'entreprise bénéficiaire et prévoyant des mesures de redressement. Les décisions d'attribution font l'objet d'une consultation préalable des conseils municipaux et généraux concernés."



## ARTICLES 5, 6 et 7

### **Modification des conditions d'octroi des garanties d'emprunts**

#### I - COMMENTAIRE

Les articles 5, 6 et 7 sont identiques quant à leur objet et à leur rédaction. Les articles 6 et 7 étendent en effet aux départements et aux régions les règles posées par l'article 5 pour les communes.

Le commentaire de votre Rapporteur portera donc, par commodité, exclusivement sur l'article 5, les observations formulées valant également pour les articles 6 et 7.

L'article 5 a un double objet : d'une part, il modifie et complète les règles qui régissent l'octroi, par les communes, de garanties d'emprunts ; d'autre part, il offre la possibilité d'accorder celles-ci par le biais d'établissements de crédit, au capital social desquels les communes seraient autorisées à participer.

#### **A. Le régime des garanties d'emprunts.**

• Les dispositions actuellement applicables aux garanties d'emprunts sont fixées par l'article 6 de la loi du 2 mars 1982 (des règles identiques étant prévues pour les départements par l'article 49 et, pour les régions, par l'article 4-1 de la loi du 5 juillet 1972).

Les principes posés sont les suivants :

- le risque encouru par la commune ne doit pas excéder, chaque année, un pourcentage (fixé par décret) de ses recettes réelles de fonctionnement ;

- ce risque est évalué en prenant en compte deux éléments :

. le montant de l'annuité de la dette communale,

. le montant des annuités d'emprunts garantis susceptibles d'échoir au cours de l'exercice ;

- le pourcentage des recettes de fonctionnement qui sert de référence a été fixé à 70 % pour les communes, 60 % pour les départements et 40 % pour les régions ;

- les annuités des prêts aidés par l'Etat (prêts d'accession à la propriété, prêts locatifs aidés, PALULOS) ne sont pas prises en compte pour la détermination du montant plafonné.

#### Exemple :

Une commune a des recettes de fonctionnement égales à un million de francs l'année N et l'année N + 1.

Elle a déjà garanti un emprunt, contracté par une entreprise, dont l'échéancier de remboursement est le suivant :

année N : 200 000 francs,

année N + 1 : 400 000 francs.

L'année N, l'annuité garantie représente 40 % de ses recettes de fonctionnement. La commune souhaite alors garantir un nouveau prêt, dont l'échéancier est le suivant :

année N + 1 : 300 000 francs

année N + 2 : 400 000 francs

Ce nouveau prêt ne peut être garanti, car lors de l'année N + 2, les annuités susceptibles d'échoir représenteraient 80 % des recettes réelles de fonctionnement alors que le plafond autorisé est de 70 %.

Si le second prêt avait été aidé par l'Etat, en revanche, la commune aurait pu le garantir : il n'aurait pas été pris en compte pour la détermination du plafond.

• Les modifications proposées par le projet sont les suivantes :

**- Première modification :**

Les **provisions** constituées pour couvrir les garanties accordées viendraient en déduction du montant des annuités garanties pris en compte pour la détermination du plafond ; ces provisions seraient en outre assorties d'un coefficient multiplicateur. Cette règle paraît judicieuse : dès lors qu'une provision a été constituée, la commune a en effet dégagé un montant de ressources de trésorerie lui permettant de faire face à un éventuel appel en garantie ; il est également normal de prévoir un coefficient multiplicateur, dans la mesure où les risques ne se réalisent jamais tous en même temps. Selon les informations fournies à votre Rapporteur, ce coefficient multiplicateur pourrait être fixé à 2 ; ainsi, une provision de 100 serait présumée couvrir un risque de 200.

**- Seconde modification :** Le total des annuités garanties au profit d'un même débiteur, ne pourrait, chaque année, excéder un pourcentage, fixé par décret, du montant des annuités susceptibles d'être garanties. Ce pourcentage pourrait être de 50 % ou d'un montant inférieur.

Exemple :

Une commune a des recettes réelles de fonctionnement de un million de francs ; en l'absence de dette, les annuités qu'elle peut, chaque année, avoir garanti s'élèvent à 700 000 francs (1 million  $\times$  0,70).

Les annuités garanties au profit d'un même débiteur ne pourront excéder  $(700\ 000 \times 0,5) = 350\ 000$  francs.

**- Troisième modification :** La quotité garantie (par une ou par plusieurs collectivités) d'un emprunt ne pourra excéder un pourcentage fixé par décret (qui pourrait être de 50 %) ; cette règle signifie qu'aucun créancier ne pourra plus exiger une garantie à 100 % : le risque ne sera donc plus intégralement encouru par les collectivités locales ; il est dommage que cette excellente modification ne puissent s'appliquer aux prêts aidés par l'Etat (que l'article 5 du projet, comme la législation actuelle, laisse en dehors de toute règle). Une garantie à 100 % est en effet systématiquement demandée aux collectivités locales pour ce type de prêts.

**- Quatrième modification : aucun contrat de prêt prévoyant une déchéance immédiate du terme si l'entreprise garantie fait défaut ne pourra être opposé à une collectivité locale. Si celle-ci est actionnée, elle pourra donc, à son choix, payer normalement les annuités de l'emprunt pendant toute la durée de vie de celui-ci ou, si sa trésorerie le lui permet, le rembourser immédiatement dans son intégralité, le contrat n'étant pas opposable s'il prévoit la continuation du prêt jusqu'à son terme.**

### **B. La possibilité de participer au capital d'un établissement de crédit**

Lorsque les collectivités locales octroient directement des garanties d'emprunts, elles supportent l'intégralité du risque lié à l'éventuelle défaillance du débiteur garanti. Elles n'ont, en outre, pas toujours les moyens d'évaluer l'étendue de ce risque qu'elles encourent.

Pour offrir aux collectivités locales une alternative à l'octroi direct de garanties d'emprunts, le projet de loi leur confère, par le paragraphe II des articles 5, 6 et 7, la possibilité de participer au capital d'un établissement de crédit ; leur participation serait plafonnée par un décret (probablement à 50 %), le reste du capital devant être détenu par une ou plusieurs sociétés commerciales.

Cette participation serait acquise par dérogation à la règle qui interdit aux collectivités locales de prendre des participations dans des sociétés commerciales autres que des sociétés d'économie mixtes. Grâce à ce dispositif, les collectivités locales verraient leur risque être limité au montant de leur apport et bénéficieraient en outre du "savoir-faire" des banques avec lesquelles elles s'associeraient.

Par ailleurs, le projet prévoit la possibilité pour les collectivités locales d'abonder un fonds de garantie géré par l'établissement ; cette possibilité serait offerte également aux collectivités ne participant pas au capital de l'établissement.

L'objet, enfin, de l'établissement de crédit ne pourrait être autre que l'octroi de garantie d'emprunts.

## II - DECISION DE LA COMMISSION

Votre Commission des Finances n'a apporté aucune objection au nouveau régime des garanties d'emprunts proposé par les articles 5, 6 et 7.

Elle s'est, en revanche, interrogée sur la portée réelle du dispositif mis en place par le paragraphe II de ces articles et a souhaité obtenir du Gouvernement des précisions à ce propos.

Elle a, par ailleurs, adopté deux amendements, à ce même paragraphe deux de chacun des articles 5, 6 et 7.

Le premier amendement précise que l'établissement de crédit revêt nécessairement la forme d'une société anonyme afin de limiter le risque encouru par les collectivités locales au montant de leurs apports.

Le second amendement prévoit qu'un établissement au moins régi par la loi bancaire figure parmi les sociétés commerciales appelées à participer, aux côtés des collectivités locales, au capital de l'établissement de crédit. Cette précision permet de garantir la présence du "savoir-faire" bancaire au sein de l'établissement, sans pour autant conférer aux banques un monopole, d'autres sociétés commerciales pouvant également participer au capital.

### Texte des amendements

**Amendement :** Dans le premier alinéa du II du texte proposé par cet article pour l'article 6 de la loi n° 82.213 du 2 mars 1982 précitée, après les mots :

Une commune, seule ou avec d'autres collectivités territoriales, peut participer au capital d'un établissement de crédit

insérer les mots

revêtant la forme de société anonyme et

**Amendement :** Dans le premier alinéa du II proposé par cet article pour l'article 6 de la loi n°82.213 du 2 mars 1982 précitée, après les mots :

qu'une ou plusieurs sociétés commerciales

ajouter les mots :

, dont au moins un établissement régi par la loi n° 84.46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit,

## TITRE III

### **Dispositions relatives à la procédure budgétaire et au contrôle financier des collectivités locales**

#### **PRESENTATION GENERALE**

Les dispositions des articles 8 à 14 du projet de loi forment un titre de celui-ci, dont l'homogénéité n'est qu'apparente.

Si les articles 8 à 13 constituent, en effet, une série d'améliorations des possibilités des élus en matière budgétaire, l'article 14, quant à lui, procède à une réforme d'envergure considérable, sur le plan pratique et sur celui des symboles.

Aussi votre rapporteur a-t-il estimé vain d'effectuer une présentation générale détaillée de ce titre. Les cinq premiers des six articles qui le composent s'inscrivent certes dans la ligne d'une évolution qui, amorcée de longue date, mais considérablement accentuée par la loi du 19 août 1986 (portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales), tend à l'assouplissement des contraintes pesant, en matière budgétaire et comptable, sur les collectivités locales et à la modernisation de la procédure qui s'impose à elles. L'article 14, en revanche, peut paraître constituer une régression, même s'il découle d'intentions à l'évidence non critiquables.

## ARTICLE 8

### Engagement de dépenses d'investissement avant le vote du budget

#### I - Commentaire

• Les collectivités locales sont, comme l'Etat, soumises au principe de l'**annualité budgétaire**. L'exercice commence au 1er janvier et s'achève au 31 décembre.

Le vote du budget primitif, cependant, peut intervenir jusqu'au 31 mars de l'exercice auquel il s'applique ; à cette date, les règles relatives au contrôle budgétaire (saisine, par le représentant de l'Etat, de la chambre régionale des comptes) doivent, selon les termes de l'article 7 de la loi du 2 mars 1982, être mises en oeuvre.

En l'absence de budget, l'ordonnateur ne peut, en principe, engager ou liquider la moindre dépense.

• Toutefois, cette règle a connu de **longue date un assouplissement important**, confirmé par la loi du 2 mars 1982 (premier alinéa de l'article 7).

Le maire (l'ordonnateur) peut, en effet, engager et liquider les dépenses de fonctionnement de la commune, dans la limite des crédits inscrits au budget précédent, avant le vote du budget primitif (ou avant son règlement d'office, en l'absence de vote). Cet assouplissement est justifié par la nécessité de maintenir la continuité des services communaux ; la même règle s'applique, naturellement, aux départements et aux régions.

• La loi du 19 août 1986 a, par son article 35, complété l'article 7 de la loi du 2 mars 1982, en donnant à l'ordonnateur deux possibilités nouvelles :

- **mandater** (c'est-à-dire donner ordre au comptable de payer) **les dépenses de fonctionnement engagées et liquidées** dans la limite des crédits de l'exercice précédent ;



- mandater les **dépenses afférentes au remboursement de la dette**, lorsqu'elles viennent à échéance avant le vote du budget ; ainsi, l'ordonnateur peut désormais acquitter les intérêts (dépenses de fonctionnement) mais aussi le principal (dépense de la section d'investissement) de la dette.

• L'article 8 poursuit cette évolution en offrant aux ordonnateurs la faculté, en l'absence de vote du budget, **d'engager, liquider et mandater des dépenses d'investissement autres que le principal de la dette.**

Cette faculté ne pourra, toutefois, s'appliquer **qu'à raison du quart des crédits d'investissement inscrits au budget de l'exercice précédent, non compris le remboursement du principal de la dette.** Cette limite est logique, puisque le budget doit, en principe, être voté avant la fin du premier trimestre.

Cette mesure est bénéfique : elle évitera les discontinuités dans la politique d'investissement qu'était susceptible d'engendrer la législation antérieure.

## II - Décision de la Commission

Sous réserve d'un **amendement purement rédactionnel**, votre Commission des Finances a **adopté** l'article 8.

### Texte de l'amendement

Rédiger ainsi la fin de la première phrase du texte proposé par cet article pour le premier alinéa de l'article 7 de la loi n° 82.213 du 2 mars 1982 précitée :

... des dépenses d'investissement, dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent, non compris les crédits afférents au remboursement de la dette.

## ARTICLE 9

### **Inscription au budget communal d'un crédit pour dépense imprévue**

#### **I - Commentaire**

● Cet article modifie la rédaction des articles L. 221-6 et L. 221-7 du Code des communes, qui prévoient la possibilité, pour le conseil municipal, d'inscrire au budget un crédit pour dépenses imprévues.

L'article 221-6 dispose que le conseil municipal peut porter au budget un crédit pour dépenses imprévues, sans fixer de plafond à son montant (le crédit doit simplement pouvoir être financé par les recettes ordinaires, déduction faite des dépenses obligatoires).

Si le montant n'est pas actuellement limité, il n'en va pas de même de l'emploi de ce crédit, puisque l'article L. 221-7 précise que le maire ne peut l'employer qu'à des dépenses urgentes, ce qui exclut, semble-t-il, toute dépense d'investissement.

● L'article 9 supprime cette restriction apportée à l'emploi du crédit (le terme "urgentes" disparaît) et prévoit la possibilité d'inscrire ce crédit tant en section de fonctionnement qu'en section d'investissement.

Corrélativement, il apporte une limite quant au montant du crédit, qui serait plafonné à 5 % du montant de chacune des sections.

#### **II - Décision de la Commission**

Votre Commission a adopté l'article 9, de même que les articles 10 et 11, qui étendent aux départements les mesures prévues par les articles 8 et 9 en faveur des communes.

## ARTICLE 12

### **Ajustements de crédits au cours de la journée complémentaire**

#### **I - Commentaire**

● L'article 12, comme l'article 8, apporte un **assouplissement au principe de l'annualité budgétaire.**

Cet article confère, en effet, au conseil municipal la possibilité de modifier pendant le mois de janvier les crédits du budget de l'exercice précédent.

Ces modifications ne peuvent, toutefois, intervenir que dans d'étroites limites :

- ajustements des crédits de la section de fonctionnement afin de permettre le règlement de dépenses engagées avant le 31 décembre ;
- opérations d'ordre (dotation aux provisions et virement de l'excédent de fonctionnement à la section d'investissement).

L'ajustement des crédits de fonctionnement permet, dans la limite des crédits globalement disponibles, naturellement, de doter des chapitres pour lesquels les dépenses auront été plus importantes que prévues, en prélevant les crédits sur des chapitres où la consommation aura été insuffisante. Si, en outre, l'excédent de fonctionnement est plus élevé que prévu, le surcroît de recettes pourra être viré à la section d'investissement et permettre, par exemple, d'éviter un déficit de celle-ci.

Cet article permet, en fait, d'éviter des distorsions entre le budget voté et le compte administratif.

● La procédure serait soumise à des délais :

- délai de 21 jours pour l'intervention de la délibération du conseil municipal (soit du 1er au 21 janvier) ;

- délai de 5 jours à compter du 21 janvier pour la transmission au représentant de l'Etat de cette délibération ;

- délai de 10 jours, enfin, à compter du 21 janvier, pour réaliser les opérations comptables de mandatement et de paiement ; celles-ci pourront donc être effectuées jusqu'au 31 janvier, ce qui n'est que l'application du droit commun, puisque les opérations comptables de la section de fonctionnement de l'année N peuvent être effectuées dans le premier mois de l'année N + 1, dénommé "journée complémentaire".

## II - Décision de la Commission

Votre Commission des Finances a adopté à l'article 12 un **amendement** clarifiant la rédaction de celui-ci, notamment quant à l'articulation des différents délais.

### Texte de l'amendement

Rédiger ainsi cet article :

Il est inséré dans la loi n° 82.213 du 2 mars 1982 précité un article 8.1. nouveau ainsi rédigé :

"Art. 8.1. - Sous réserve du respect des dispositions du premier alinéa de l'article 8, le budget de la commune peut faire l'objet de modifications jusqu'au terme de l'exercice auquel il s'applique.

"Dans un délai de vingt et un jours suivant la fin de l'exercice, le conseil municipal peut en outre apporter au budget des modifications affectant la répartition des crédits de la section de fonctionnement, destinées à permettre le règlement de dépenses engagées avant le 31 décembre. Ces modifications peuvent également comporter l'inscription de crédits afférents à la réalisation des opérations d'ordre du budget.

"Les délibérations prévoyant les modifications mentionnées à l'alinéa qui précède doivent être transmises au représentant de l'Etat au plus tard cinq jours après le délai limite fixé pour leur adoption.

"Les opérations comptables afférentes au budget de la commune doivent être achevées au plus tard le 31 janvier suivant l'exercice auquel elles se rapportent."

## ARTICLE 14

### I - Commentaire

L'article 14 a suscité, dans un premier temps, la perplexité de votre Commission des Finances, qui n'a décidé son adoption qu'au terme d'une longue réflexion.

Votre rapporteur décrira, en premier lieu, les termes de la modification proposée (A) ; il s'interrogera ensuite sur le sens de celle-ci (B).

#### **A) Les termes de la modification proposée**

L'article 14 du projet de loi substitue, pour l'apurement des comptes des communes de moins de 2.000 habitants, la compétence des comptables supérieurs du Trésor dans le département à celle exercée jusqu'à présent par les chambres régionales des comptes, juridictions créées par la loi du 2 mars 1982. Un bref rappel de l'évolution de la législation permettra de situer le changement proposé par l'article 14 dans son contexte historique.

#### **1) L'évolution du contrôle des comptes des collectivités locales**

● Le contrôle des comptes des collectivités locales fut, de 1807 à 1935, effectué par les conseils de préfecture (ancêtres des tribunaux administratifs), qui jugeaient suivant une procédure calquée sur celle de la Cour des comptes en ce domaine. Leurs jugements étaient susceptibles d'appel devant cette dernière.

Cette tâche s'inscrivant mal dans le champ naturel de compétence des conseils de préfecture -le contentieux administratif- au rôle déjà par ailleurs fort encombré, elle fut

dévolue par un décret-loi du 8 août 1935 aux trésoriers payeurs généraux de chaque département.

La compétence des trésoriers payeurs généraux s'exerçait sous le contrôle de la Cour des comptes, le partage des tâches étant le suivant :

- la Cour avait plénitude de compétence pour statuer sur les comptes des collectivités les plus importantes (budgets supérieurs à 22 millions de francs pour l'exercice 1982) ;
- les décisions des trésoriers payeurs généraux étaient **administratives** ; elles ne constituaient pas des jugements et devaient être confirmées par le Cour des comptes ;
- les trésoriers payeurs généraux **pouvaient décharger les comptables** (donner quitus) mais ne pouvaient procéder à des mises en débet définitives, celles-ci devant être entérinées par la Cour.

● Avec la suppression par la loi du 2 mars 1982 de la tutelle administrative exercée par le corps préfectoral, les élus locaux se virent attribuer une compétence entière, assortie du seul contrôle de la légalité de leurs actes, pour assurer la gestion des collectivités locales.

Corrélativement, le principe de l'apurement des comptes par un fonctionnaire de l'Etat, dépendant du pouvoir exécutif et supérieur hiérarchique des comptables des collectivités locales fut supprimé.

Les missions auparavant exercées par les comptables supérieurs du Trésor (receveur particuliers des finances au niveau de l'arrondissement, trésoriers payeurs généraux au niveau du département) furent alors dévolues à des instances **juridictionnelles, les chambres régionales des comptes.**

Les chambres, créées à raison d'une par région, ont donc actuellement les attributions suivantes :

- jugement des comptes de l'ensemble des collectivités locales et de leurs établissements publics ;
- missions de contrôle budgétaire (en cas de budget voté en déséquilibre, de budget non voté dans les délais, de déficit dans l'exécution du budget antérieur, de refus d'inscription d'une dépense obligatoire), sur saisine du représentant de l'Etat (ou de toute personne intéressée en cas de non inscription d'une dépense obligatoire) ;

- observations portant sur la gestion des collectivités locales, de leurs établissements publics et des sociétés dans lesquelles celles-ci sont majoritaires ou exercent un pouvoir prépondérant de gestion.

## **2) La modification proposée par l'article 14**

L'article 14 propose, pour les communes de moins de 2.000 habitants, un démembrement des compétences des chambres régionales des comptes qu'elles partageraient désormais avec les trésoriers payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances.

- Le paragraphe I de l'article retire en effet des attributions des chambres régionales l'apurement des comptes des communes de moins de 2.000 habitants, des groupements de communes dont la population totale est inférieure à 2.000 habitants et de leurs établissements publics.

Toutefois, cet apurement, qui permet la décharge du comptable ou sa mise en débet, s'effectuerait sous le contrôle des chambres régionales, par le biais d'un droit d'évocation et de réformation, qui devra être exercé dans le délai d'un an, date à laquelle la décision du trésorier payeur général sera définitive.

- Le paragraphe III de l'article réserve expressément la compétence des chambres pour la condamnation des comptables des communes à une amende, sur la demande du comptable supérieur qui a procédé à l'apurement.

- Le paragraphe IV dispose que les premiers comptes des communes de moins de 2.000 habitants apurés par les trésoriers payeurs généraux et les receveurs particuliers sont ceux de l'exercice 1987.

## **B) Le sens de la modification proposée**

Le dispositif de l'article 14 a, tout d'abord, suscité l'inquiétude de votre Commission des Finances ; celle-ci en a, cependant, reconnu les avantages.



## 1) Les difficultés susceptibles d'être créées par l'article 14

Le Gouvernement, en proposant l'article 14, a, semble-t-il, souhaité répondre aux préoccupations, d'une part des élus des petites communes, parfois confrontés à des demandes tâtilonnes des chambres dans le domaine du contrôle de la régularité des comptes, et d'autre part à l'inquiétude de certains élus **notamment de grandes collectivités**, inquiets de constater une dérive du contrôle de gestion vers l'examen de l'opportunité des décisions prises. Ces deux questions, très différentes, doivent être examinées séparément.

### a) Le contrôle des chambres sur les petites communes est-il mal exercé ?

- Il est exact, en premier lieu, que les élus des petites communes ont, dans le cadre de l'examen de la régularité des comptes (donc dans celui d'une procédure différente de celle du contrôle de gestion) été parfois confrontés à des demandes saugrenues de la part des chambres ; ces demandes, prenant la forme de questionnaires, théoriquement destinés au comptable -seul responsable devant la chambre- sont en fait fréquemment répercutées sur l'ordonnateur, qui subit ainsi le poids du contrôle.

- On peut toutefois relever qu'une institution fonctionne rarement de manière totalement exemplaire et, dans d'autres domaines également pourraient être produits des florilèges d'aberrations qui n'ont pourtant pas débouché sur la remise en cause d'un dispositif dans son ensemble.

- L'article 14 peut, par certains côtés, être source de difficultés :

. le maintien d'un droit d'évocation par les chambres risque de déboucher sur un double contrôle : soumis au contrôle des chambres, les trésoriers payeurs généraux risquent d'être extrêmement vigilants ; la situation des petites communes pourrait ainsi n'être pas améliorée ; or, le droit d'évocation est indispensable à l'équilibre et à l'harmonie du dispositif proposé et doit être maintenu. Le nouveau

mécanisme de contrôle ne sera donc pas nécessairement plus souple ;

. le trésorier payeur général est un fonctionnaire de l'Etat ; même s'il n'est pas soumis, dans sa mission d'apurement des comptes, au contrôle du représentant de l'Etat, il est sous les ordres du ministre des finances : l'article 14 ne s'inscrit donc pas dans le droit fil des principes qui fondent la décentralisation ;

. la discrimination des communes en fonction de leur taille, enfin, n'est pas conforme à la logique adoptée jusqu'à présent, qui traite de manière égale l'ensemble des communes ; cette logique a déjà, il est vrai, connu une entorse avec la loi du 20 décembre 1985, qui redonne compétence au représentant de l'Etat pour la répartition des subventions spécifiques.

#### b) Le contrôle de gestion

Certaines déviations ont pu être observées récemment à ce propos. Le contrôle de gestion aurait débouché sur la formulation d'appréciations d'opportunité de la part des chambres régionales qui auraient ainsi empiété sur un domaine où les élus, placés périodiquement sous le contrôle de leurs électeurs, seraient seuls responsables.

C'est pourquoi les termes de la loi du 2 mars 1982 qui fondent ce contrôle de gestion ("la chambre s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs...") font actuellement l'objet de critiques.

Ce débat appelle plusieurs observations de votre Commission des Finances.

- Il est parfaitement exact que certains magistrats ont outrepassé leur rôle, alors qu'ils sont irresponsables devant le peuple et donc insusceptibles de critiquer ce qui relève de la politique, au sens propre du terme (les choix effectués dans la conduite des affaires de la Cité).

- Il est également exact que la pratique est, en ce domaine, variable selon les chambres et que celles qui ont péché, l'ont fait avant tout par inexpérience.

- Votre Commission des Finances doit, par ailleurs, indiquer que la formule "contrôle du bon emploi..." est celle

qui fonde le contrôle administratif de la Cour des Comptes, c'est-à-dire le contrôle de la gestion de l'Etat ; la Haute Juridiction n'hésite d'ailleurs pas -et votre Commission des Finances, garante de l'usage correct des deniers publics s'en félicite- à être sévère, le cas échéant, lorsque les faits le lui imposent.

- Votre Commission considère donc que les collectivités locales ne peuvent être placées au-dessus de l'Etat et doivent être contrôlées quant à leur gestion, ce que, d'ailleurs, la Constitution semble prescrire.

- Elle observe, enfin, que le contrôle de gestion ne peut, dans ses fondements, être atténué : il peut être supprimé ou maintenu, mais non tempéré. L'usage qui en est fait, en revanche, est susceptible de se révéler correct ou incorrect : correct si les magistrats en usent avec "tact et mesure", incorrect s'ils dévient du conseil et de l'appréciation modérée des moyens employés à la critique des choix effectués.

- Dès lors, il est inutile de vouloir, sauf à titre incantatoire et symbolique, modifier le fondement du contrôle de gestion, si l'on maintient le principe de celui-ci, ce qui est indispensable.

On peut, en revanche, par l'adoption d'une procédure appropriée, contenir ses débordements éventuels ; de même, l'existence d'un débat public, à ce propos, a l'avantage de rappeler les magistrats à l'esprit de leurs fonctions : à cet égard, votre Commission des Finances, tout en stigmatisant sévèrement les erreurs qui ont pu être commises, manifeste sa confiance et son appui à la très grande majorité des magistrats des chambres qui accomplissent avec sérénité la mission qui leur a été confiée.

## **2) Les avantages de l'article 14**

Les avantages de l'article 14 du projet de loi ont emporté l'adhésion de votre Commission des Finances à celui-ci.

En effet :

- l'article 14 laisse subsister l'intégralité du contrôle des comptes des collectivités locales ; les communes de moins de

2 000 habitants, dont les comptables auront la possibilité de dialoguer avec un interlocuteur habituel, le trésorier payeur général, seront par le biais de l'apurement administratif et du droit d'évocation, soumises au bout du compte à un contrôle juridictionnel effectif mais dépourvu d'aspects trop solennels et tâpillons ; ainsi, les élus locaux pourront continuer à apporter à leurs électeurs la preuve de la régularité et de la sincérité de leur gestion ;

- l'article 14 ne crée pas, ou du moins peut-on l'estimer, un contrôle "à deux vitesses", mais deux modalités d'un seul contrôle, puisque le droit d'évocation et de réformation garantit l'existence, "in fine", d'un même contrôle juridictionnel, qui assure l'égalité des commune -et des contribuables- devant la Loi ;

- grâce à l'article 14, enfin, les comptables (et, indirectement, les maires) retrouveront un interlocuteur à la fois compétent et proche, le trésorier payeur général, dont les conseils permettront peut-être d'éviter les erreurs et donc la sanction de celles-ci par les chambres.

## II - Décision de la Commission

Votre Commission des Finances a accepté l'article 14, sous réserve d'un amendement le complétant et prévoyant une procédure de nature à éviter le dévoiement du contrôle de gestion, tout en maintenant l'intégralité de son principe.

Cette procédure garantirait :

- la possibilité, pour les élus, de faire entendre leurs éventuelles objections aux observations de la chambre, avant que celles-ci ne soient arrêtées définitivement (principe de contradiction) ;

- le secret des observations effectuées par la chambre (principe de confidentialité) ;

- la motivation des questionnaires adressés par les chambres ;

- l'insertion, au rapport public de la Cour des Comptes, d'observations sur l'activité des chambres, afin de permettre leur surveillance par le Parlement.

### Texte de l'amendement

Compléter cet article par un V. et un VI. ainsi rédigés :

V. - L'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée est complété par les alinéas suivants :

"Ces observations ne peuvent être arrêtées définitivement avant qu'un représentant de la collectivité concernée ait été en mesure d'y apporter une réponse écrite et, à sa demande, d'être entendu par la chambre régionale des comptes."

"La chambre régionale des comptes prend toutes les dispositions nécessaires pour garantir le secret de ses investigations et la confidentialité des observations qu'elle adresse aux représentants des collectivités et organismes contrôlés."

"Toute demande de pièces justificatives ou de renseignements adressée par une chambre régionale des comptes dans le cadre des procédures mentionnées au présent article doit être motivée."

VI. L'article 88 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée est complété par un alinéa ainsi rédigé :

"La partie du rapport public de la Cour des Comptes consacrée aux collectivités territoriales est précédée d'observations relatives au fonctionnement, à l'activité, aux moyens et aux résultats du contrôle des chambres régionales des comptes."

## TITRE IV

### Dispositions relatives à la coopération intercommunale

#### PRESENTATION GENERALE

Le titre IV du projet de loi d'amélioration de la décentralisation contient quatre articles (15, 16, 17 et 18). Les trois premiers ont trait au régime des syndicats de communes, l'article 18 tendant à régler un litige récemment survenu en matière de répartition de l'écrêtement des bases de taxe professionnelle des centrales nucléaires.

Les articles 15, 16 et 17 présentent une caractéristique commune et, à certains égards, novatrice : ils confèrent en effet au représentant de l'Etat le droit d'intervenir dans le fonctionnement des syndicats et même (article 17) de mettre fin à ceux-ci.

Ces dispositions, au premier abord surprenantes, procèdent en fait d'une idée simple : la coopération intercommunale pourra se développer de façon plus intense et plus harmonieuse si les communes membres de syndicats acquièrent la possibilité de s'en retirer dès lors que leur participation est susceptible de leur causer un préjudice important.

Pour mettre en oeuvre ce "droit au retrait" (articles 15 et 16) ou ce droit à la dissolution (article 17), le projet de loi fait donc appel au commissaire de la République, qui se voit ainsi attribuer le rôle d'arbitre.

Votre Commission des Finances n'a pas désapprouvé les propositions effectuées par le Gouvernement. Elle a toutefois souhaité les entourer de précautions ou, le cas échéant, proposer des solutions alternatives. Il importe en effet d'éviter toute mesure susceptible de perturber le fonctionnement des 12.000 syndicats intercommunaux à vocation unique et des 2.076 syndicats intercommunaux à vocation multiple qui sont actuellement en activité.

## Article 15

### **Retrait unilatéral d'une commune en cas de modification d'une réglementation**

#### **I Commentaire**

Cet article, qui propose l'insertion d'un article L. 163-16-1 nouveau dans le code des communes, tend à permettre à une commune de se retirer unilatéralement d'un syndicat, avec l'accord du représentant de l'Etat, dans deux cas précis:

- une modification de la réglementation rend sa participation au syndicat dépourvue d'intérêt;

- la modification de la situation de la commune au regard de cette réglementation rend sa participation au syndicat également dépourvue d'intérêt.

#### **A. Les possibilités actuelles de retrait**

Le code des communes, par son article L. 163-16, prévoit déjà une procédure de retrait pour une commune membre qui en ferait la demande.

Cette procédure suppose la réunion de quatre conditions:

- une demande adressée au comité syndical ;

- l'accord de celui-ci quant au principe du retrait et quant aux conditions (financières et patrimoniales, par exemple) dans lesquelles il s'effectue;

- l'absence d'opposition des deux-tiers, au moins, des conseils municipaux des communes membres du syndicat,

- une décision prise par le représentant de l'Etat qui n'a, semble-t-il, pas de pouvoir d'appréciation en ce domaine.

La conjonction de ces conditions rend impossible le retrait unilatéral d'une commune membre. Cette procédure, par ailleurs, ne pose aucune condition liée au motif du retrait : l'opportunité de celui-ci est librement appréciée par la commune et par le comité syndical.

L'article 15 propose une solution très différente : le retrait pourrait intervenir unilatéralement, pourvu que le représentant de l'Etat l'accepte. Mais ce retrait ne peut intervenir qu'au cas où une condition de fond très précise est satisfaite : la modification de la réglementation ou de la situation de la commune au regard de cette réglementation.

### **B. Conditions prévues pour le retrait unilatéral par l'article 15**

Les conditions de fond posées par l'article 15 au retrait unilatéral d'une commune sont, au premier abord, relativement sibyllines.

A la demande de votre rapporteur, les précisions suivantes ont été apportées :

"L'article 15 du projet de loi vise à permettre à une commune de se retirer d'un syndicat dont elle est membre quand, à la suite de l'entrée en vigueur d'une disposition législative ou réglementaire, cette commune n'a plus aucun intérêt à demeurer membre du syndicat.

**Le cas peut se produire notamment dans les syndicats à vocation scolaire, les syndicats d'électrification rurale ou les syndicats compétents en matière de transport urbain de voyageurs ou de centres de secours contre l'incendie, pour lesquels une décision à caractère réglementaire prise par une autorité extérieure aux communes syndiquées peut avoir pour résultat d'exclure de facto une commune du champ d'intervention du syndicat.**

Par exemple, en matière de syndicats intercommunaux d'électrification, il peut arriver qu'une commune membre soit classée par arrêté parmi celles soumises au régime de l'électrification urbaine, postérieurement à son adhésion au syndicat.



Le syndicat ne présente plus, dès lors, d'intérêt pour elle puisque E.D.F. intervient directement pour les travaux à effectuer, contrairement aux autres communes rurales pour lesquelles le syndicat finance les travaux d'extension et de renforcement des réseaux.

**De même, il peut se produire qu'une commune membre d'un syndicat ayant compétence en matière de construction et de gestion d'un établissement d'enseignement, constitué dans le cadre d'un secteur scolaire, soit rattachée à un autre secteur, par suite d'une modification de la carte scolaire.**

Dans cette hypothèse, cette commune n'a plus véritablement d'intérêt à demeurer dans le syndicat, surtout lorsque la répartition des charges syndicales s'effectue non pas au prorata du nombre d'élèves fréquentant l'établissement mais suivant des critères faisant appel à la population ou à la capacité financière de chaque collectivité."

### C. Difficultés suscitées par l'article 15

L'article 15 pourrait permettre de résoudre des cas où le comité syndical s'oppose au retrait d'une commune membre qui n'a pourtant plus d'intérêt à demeurer dans le syndicat.

Les hypothèses d'application de cet article sont toutefois, semble-t-il, très restreintes.

En matière scolaire, par exemple, l'hypothèse d'une répartition de frais de fonctionnement autrement qu'au prorata du nombre d'élèves accueillis est très limitée. L'article 15 maintenant par ailleurs l'obligation, pour la commune qui se retire, d'acquitter la charge de la dette afférente aux emprunts contractés pendant qu'elle était membre, l'utilité du dispositif paraît faible.

L'article 15 peut, de plus, être source de difficultés quand l'autorité susceptible de modifier la réglementation est également celle qui autorise le retrait. C'est pourquoi il paraît préférable de limiter son champ d'application aux modifications résultant soit de la loi, soit de la réglementation nationale résultant de décrets.

En matière d'électrification rurale, enfin, où les décisions d'investissements privilégient chaque année une ou plusieurs communes membres, il est à craindre que certaines communes ayant bénéficié de la réalisation d'équipement par le syndicat demandent ultérieurement leur retrait, au motif avancé qu'elles relèveraient désormais de l'électrification urbaine mais avec pour souci réel de ne pas participer au financement d'investissements qui ne seront plus susceptibles de les concerner avant de nombreuses années.

### **Décision de la Commission**

Votre Commission des Finances a adopté deux amendements à l'article 15.

Le premier limite aux modifications résultant de la loi ou d'un décret en Conseil d'Etat les possibilités de retrait.

Le second prévoit, en cas d'aménagement de la dette du syndicat, la réduction corrélative de l'annuité de la commune qui s'est retirée.

### **Texte des amendements**

**Amendement :** Remplacer le premier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 163-16-1 nouveau du Code des Communes par deux alinéas ainsi rédigés:

"Une commune dont la participation à un syndicat est devenue sans objet par suite de la modification d'une loi ou d'une réglementation prise par décret en Conseil d'Etat ou par suite de la modification de sa situation au regard des règles mentionnées ci-dessus peut adresser au Comité syndical une demande tendant à autoriser son retrait du syndicat et à en organiser les conséquences financières et patrimoniales.

"Lorsque le Comité syndical rejette une demande formulée dans les conditions prévues à l'alinéa qui précède, la commune concernée peut demander au représentant de l'Etat d'autoriser son retrait du syndicat, dans les conditions fixées aux alinéas ci-après.

**Amendement :** Dans le texte proposé par cet article pour l'article L. 163-16.1 nouveau du Code des Communes, insérer entre le troisième et le quatrième alinéa, un alinéa ainsi rédigé :

" Lorsque ces emprunts font l'objet d'une mesure de nature à en diminuer la charge, l'annuité due par la commune admise à se retirer est réduite à due concurrence".

## ARTICLE 16

### **Retrait unilatéral d'un syndicat lorsqu'un intérêt essentiel est menacé**

#### I - Commentaire

• L'article 16, comme l'article 15, propose une **nouvelle procédure de retrait unilatéral**, subordonnée à l'autorisation du représentant de l'Etat.

Cette procédure serait la suivante :

- toute commune estimant qu'une disposition des statuts du syndicat est de nature à menacer l'un de ses intérêts essentiels,
- pourrait demander au comité syndical de la modifier,
- et, en cas de refus de celui-ci, demander au représentant de l'Etat l'autorisation de se retirer.

La commune autorisée à se retirer continuerait à supporter les annuités des emprunts contractés pendant qu'elle était membre, les autres conditions du retrait (conditions patrimoniales, notamment) étant fixées par le représentant de l'Etat.

• La notion "d'intérêt essentiel menacé" est, à l'évidence, très vague et pourrait ainsi permettre aux communes membres d'effectuer des demandes de retrait injustifiées, le représentant de l'Etat disposant, par ailleurs, d'un pouvoir d'appréciation très étendu.

Il semble, en réalité, que deux hypothèses soient visées :

- **hypothèse** où la **clé de répartition** des contributions des communes membres aux dépenses de fonctionnement est devenue **inadéquate** : si, par exemple, les contributions sont fixées en pourcentage des dépenses totales, une commune en voie

d'appauvrissement peut être conduite à supporter une charge intolérable ;

- hypothèse où une extension des attributions du syndicat est décidée, alors qu'une des communes membres aucun intérêt.

Si la première hypothèse ne peut être correctement traitée, en cas de refus persistant de modification des statuts, que par un retrait unilatéral, il n'en va pas de même pour la seconde.

En effet, il apparaît paradoxal de n'offrir, à une commune lésée par une extension des attributions du syndicat, comme seule alternative le retrait total ou l'acceptation d'une décision qui menace ses intérêts.

L'article 16, dans sa rédaction actuelle, pourrait donc se traduire par de nombreux retraits, entraînant l'éclatement de certains syndicats et, le cas échéant, la formation de syndicat se juxtaposant à ceux qui existent déjà. Or, le nombre des syndicats n'est pas un critère du développement de la coopération intercommunale et de son intensité.

C'est pourquoi il semble préférable d'offrir aux communes la possibilité de refuser certaines extensions d'attributions, tout en restant membres du syndicat : c'est l'objet d'un article additionnel après l'article 16 proposé par votre Commission.

## II - Décision de la Commission

Votre Commission des Finances a adopté, à l'article 16, un amendement proposant une nouvelle rédaction de l'article.

Cet amendement limite les possibilités de retrait à l'hypothèse où la contribution d'une commune est devenue manifestement inadaptée au regard de l'évolution de ses ressources.

Il exclut, en outre, tout retrait pendant les six années qui suivent la création du syndicat, afin de laisser aux syndicats naissants la possibilité de se fortifier sans craindre le retrait d'une commune membre.

**Texte de l'amendement.**

Rédiger ainsi cet article :

Il est ajouté au Code des communes un article L. 163.16.2 nouveau ainsi rédigé :

"Art. L. 163.16.2. - Toute commune dont la contribution aux dépenses d'un syndicat est devenue manifestement inadaptée au regard de l'évolution de ses ressources peut adresser au comité syndical une demande tendant à la modification des dispositions statutaires régissant les modalités de financement du syndicat.

"Lorsque le comité syndical rejette une demande formulée dans les conditions prévues à l'alinéa qui précède, la commune concernée peut demander au représentant de l'Etat, si elle participe au syndicat depuis au moins six années, d'autoriser son retrait du syndicat, dans les conditions fixées aux alinéas ci-après.

"La commune qui est admise à se retirer du syndicat continue à supporter, proportionnellement à sa contribution aux dépenses de celui-ci, le service de la dette pour tous les emprunts qu'il a contractés pendant la période où elle en était membre.

"Lorsque ces emprunts font l'objet d'une mesure de nature à en diminuer la charge, l'annuité due par la commune admise à se retirer est réduite à due concurrence.

"Le représentant de l'Etat fixe les autres conditions, en particulier financières et patrimoniales du retrait."

## Article additionnel après l'article 16

### **Possibilité, pour une commune, de ne pas subir les conséquences d'une décision d'extension des attributions d'un syndicat**

Cet article additionnel a pour objet de permettre aux syndicats de communes d'inscrire dans leurs statuts la possibilité, pour les communes membres, de ne pas participer aux attributions nouvelles qui seraient décidées par le comité syndical.

Les communes membres qui s'opposeraient à une décision d'extension des attributions ne bénéficieraient pas des prestations ainsi créées ; elles ne seraient pas non plus tenues de participer à leur financement.

Ainsi serait mis en place un nouveau type de syndicat, dénommé parfois "SIVOM à la carte". Cette solution est cohérente avec l'amendement adopté par votre Commission des Finances à l'article 16, qui limite la portée de celui-ci.

#### Texte de l'article additionnel

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

Il est inséré dans le Code des Communes un article L.163.17.1.bis nouveau ainsi rédigé :

"Art. L.163.17.1.bis - Lorsque ~~les statuts~~ du syndicat le prévoient, les décisions d'extension des ~~attributions~~ de celui-ci sont soumises à la ~~procédure~~ prévue aux ~~alinéas~~ ci-après.

"La délibération du comité prévoyant l'extension des attributions est transmise aux conseils municipaux concernés.

"Le conseil municipal peut alors s'opposer à la décision d'extension. Dans ce cas, la commune n'est pas tenue de participer au financement de l'attribution nouvelle."

## ARTICLE 17

### Dissolution d'office d'un syndicat de communes

#### I - COMMENTAIRE

L'article 17 du projet de loi complète l'article L.163-18 du Code des communes ; il ajoute, aux deux procédures de dissolution prévues par cet article, une procédure nouvelle.

• **Actuellement**, la dissolution d'un syndicat peut intervenir de deux manières :

- soit, sur demande d'une majorité de conseils municipaux et après accord de toutes les communes membres ;

- soit, après avis conforme du conseil général et du Conseil d'Etat, par décret, en cas de motifs graves.

• **L'article 17** propose une nouvelle modalité de dissolution. La décision serait prise par arrêté du représentant de l'Etat et la **dissolution ne pourrait** intervenir que si le syndicat a cessé toute activité depuis au moins deux ans.

Cette mesure peut être utile, dans la mesure où un syndicat qui a cessé toute activité reste néanmoins juridiquement compétent pour exercer les tâches qui lui ont été dévolues : dès lors, en l'absence d'une dissolution, une commune membre ne peut, en principe, décider d'exercer à nouveau elle-même les compétences qui ont été transférées au syndicat.

Il a toutefois semblé nécessaire à votre Commission des Finances de conférer aux communes membres la possibilité de s'opposer à la dissolution d'office ; le critère "d'absence d'activité" étant flou, un tel garde-fou paraît en effet utile. Cette mesure n'empêchera en rien les syndicats réellement dépourvus d'activité d'être dissouts : on voit mal pourquoi les communes membres s'y opposeraient dans ce cas.



## II - DECISION DE LA COMMISSION

Votre Commission des Finances a adopté à l'article 17 un amendement subordonnant la dissolution d'office à l'absence d'opposition de plus du tiers des communes membres.

### Texte de l'amendement

Rédiger ainsi cet article :

Il est inséré dans l'article L.163-18 du Code des Communes entre les quatrième et cinquième alinéas, un alinéa nouveau ainsi rédigé :

"C) Soit, s'il n'exerce aucune activité depuis deux ans au moins, par arrêté du représentant de l'Etat, la dissolution ne pouvant intervenir si plus du tiers des conseillers municipaux des communes membres s'y oppose."

## ARTICLE 18

### **Situation des communes où sont implantés des barrages pour la répartition des sommes versées au titre de la péréquation départementale de la taxe professionnelle**

#### I - COMMENTAIRE

• L'article 18 vise à combler un vide juridique en matière de répartition des sommes correspondant à la partie écartée des bases de taxe professionnelle.

Lorsqu'une commune a sur son territoire un établissement dont les bases de taxe professionnelle, divisées par le nombre d'habitants de la commune, dépassent le double de la moyenne nationale, le produit de l'impôt correspondant à cet excédent de bases n'est pas perçu par la commune : il fait l'objet d'un écrêtement et est versé à un fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle.

• Les ressources du fonds sont réparties de la manière suivante :

- 40 % au moins sont attribués aux **communes défavorisées**, en raison de la faiblesse de leur potentiel fiscal ou de l'importance de leurs charges,

- 40 % au moins sont destinés aux communes subissant, du fait de l'établissement écarté, un préjudice quelconque (ces communes sont dites "**concernées**"; il s'agit, notamment, des "**communes-dortoirs**", qui accueillent des salariés de l'établissement).

• Lorsque l'établissement faisant l'objet de l'écrêtement est une **centrale nucléaire** créée depuis 1976, l'article 1648-A du

Code général des impôts a en outre prévu d'inclure parmi la seconde catégorie de communes bénéficiaires celles sur le territoire desquelles sont implantés des barrages destinés à régulariser le débit du fleuve sur lequel est située la centrale.

Sur le fondement de cette disposition, deux départements (la Lozère et la Loire) ont demandé la réunion d'une commission interdépartementale (compétente lorsque les communes "concernées" sont situées sur le territoire de plusieurs départements), dans la mesure où deux communes de leur ressort territorial avaient, sur leur territoire, des barrages régularisant le cours du fleuve.

Les présidents des conseils généraux des départements dans lesquels étaient situées les centrales (Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Loiret) ont refusé de convoquer la commission interdépartementale, estimant que les barrages en question étaient dépourvus de tout lien avec les centrales.

Par des jugements du tribunal administratif d'Orléans, en date du 31 juillet 1986, ces décisions de refus ont été annulées.

• **L'article 18 se propose**, dans ces conditions, de combler le vide juridique qui existe quant aux droits des communes où sont situés des barrages. A cet effet, 8 % du minimum de 40 % destiné aux communes "concernées" (dans lesquelles est improprement rangé l'ensemble des communes où sont implantés des barrages) seraient affectés à ces communes (soit 3,2 % des sommes correspondant à l'écrêtement des bases de la centrale).

## II - DECISION DE LA COMMISSION

Votre Commission des Finances a adopté conforme l'article 18.

## TITRE V

### **Financement des collectivités locales à vocation touristique**

#### **PRESENTATION GENERALE**

Le titre V du projet de loi se composait, dans sa rédaction première, d'un article unique (l'article 19), qui tend à réformer le régime de la dotation supplémentaire des communes touristiques et thermales.

Le Gouvernement devrait proposer au Sénat de compléter ce titre par plusieurs amendements modifiant les dispositions du Code des communes relatives à la taxe de séjour.

#### **I - SITUATION FINANCIERE ET RESSOURCES DES COMMUNES TOURISTIQUES**

##### **A. SPECIFICITE DES COMMUNES TOURISTIQUES**

• La notion de communes touristiques s'appréhende à partir d'un critère de forme : sont considérées comme communes touristiques **celles qui perçoivent la dotation supplémentaire** aux communes touristiques ou thermales. Ces communes sont actuellement au nombre de 1.237, dont 66 % ont moins de 2.000 habitants.

L'attribution de cette dotation vise à compenser une situation spécifique : **les communes touristiques** ont en effet

des charges de fonctionnement et d'équipement le plus souvent nettement supérieures à la moyenne.

**DEPENSES REELLES DE FONCTIONNEMENT PAR HABITANT EN 1983**

(En francs.)

Strates de communes	Communes touristiques	Ensemble des communes	Ecart
0 - 500 habitants .....	2.197	1.299	+ 69,1 %
500 - 1.000 habitants .....	2.106	1.325	+ 58,9 %
1.000 - 5.000 habitants .....	2.220	1.648	+ 34,7 %
5.000 - 10.000 habitants .....	2.908	2.054	+ 41,6 %

**DEPENSES D'EQUIPEMENT PAR HABITANT EN 1983**

(En francs.)

Strates de communes	Communes touristiques	Ensemble des communes	Ecart
0 - 500 habitants .....	2.003	853	+ 134,8 %
500 - 1.000 habitants .....	1.570	875	+ 79,4 %
1.000 - 5.000 habitants .....	1.484	941	+ 57,7 %
5.000 - 10.000 habitants .....	1.176	914	+ 28,6 %

Cette spécificité des communes touristiques s'explique par l'existence d'une population non permanente, source de dépenses supplémentaires, tant d'équipement que de fonctionnement.

**B. LES RESSOURCES DES COMMUNES TOURISTIQUES**

Les ressources normales des communes touristiques étant insuffisantes pour leur permettre de couvrir leurs charges, des ressources particulières ont été créées à leur intention.

• **Les ressources normales des communes touristiques** sont caractérisées par :

- une pression fiscale par habitant moins élevée, avec un potentiel fiscal plus important que la moyenne des communes ; l'écart s'explique par le nombre important des résidences secondaires ;

- une part plus importante de la dotation globale de fonctionnement dans les recettes de fonctionnement

(En pourcentage.)

	D.G.F. / recettes de fonctionnement		Contributions directes / recettes de fonctionnement	
	Touristique	National	Touristique	National
0 - 500 habitants .....	45,26	33,67	20,87	34,64
500 - 1.000 habitants .....	43,59	37,27	24,92	38,69
1.000 - 5.000 habitants .....	42,28	33,41	28,68	41,39
5.000 - 10.000 habitants .....	35,74	29,91	33,90	44,54

L'importance de la part de la D.G.F. résulte de plusieurs facteurs :

- la D.G.F. par habitant est, hors dotation supplémentaire aux communes touristiques, plus élevée de manière systématique,

- La D.G.F. totale (tronc commun + dotation supplémentaire) par habitant est, "a fortiori" plus importante (1.719 francs contre 738 pour les communes de moins de 500 habitants, 1.263 francs contre 769 pour les communes de 3.500 à 5.000 habitants).

Cette importance de la D.G.F. par habitant a deux explications :

- le montant élevé de taxe locale sur le chiffre d'affaires que percevaient les communes touristiques, qui a motivé l'instauration de la dotation supplémentaire (la taxe locale, en outre, sert encore de référence à la répartition d'une partie de la D.G.F.) ;

- la prise en compte des résidences secondaires (à raison de un habitant par résidence), qui accroît le montant moyen par habitant permanent.

**Cette spécificité des attribution de dotation globale de fonctionnement aux communes touristiques leur permet de faire face aux charges exceptionnelles qu'elles supportent.**

**Votre rapporteur doit toutefois faire mention de l'inquiétude que suscitent les nouvelles modalités de répartition de la D.G.F. résultant de la loi du 29 novembre 1985 et appelées à entrer progressivement en vigueur ; ces nouvelles modalités pourraient, semble-t-il, diminuer les attributions par habitant des communes touristiques, dont le niveau exceptionnel des dépenses, en revanche, persistera. Aussi pourrait-il être utile de réviser la part accordée, dans la répartition, aux résidences secondaires, qui pourraient être prises en considération à raison de plus d'un habitant par résidence.**

Face à leurs charges, les communes touristiques disposent, par ailleurs, de ressources spécifiques.

#### **• Les ressources spécifiques**

Elles sont au nombre de deux : d'une part, les communes touristiques ont la possibilité d'instaurer une taxe dénommée taxe de séjour, d'autre part, elles reçoivent des attributions complémentaires de D.G.F., dans le cadre de la dotation supplémentaire aux communes touristiques ou thermales.

- **La taxe de séjour** a été instituée par une loi de 1919. Sa création répondait au souci de faire participer les touristes au financement d'équipements qui ne sont pas justifiés par les seuls besoins de la population permanente. C'est pourquoi les assujettis sont les personnes non domiciliées dans la commune et non passibles de la taxe d'habitation.

**Le régime de la taxe de séjour** est fixé par les articles L. 233-29 à L. 233-45 du Code des communes.

Ces articles prévoient :

. la possibilité de percevoir la taxe pour les stations classées, les communes recevant la dotation supplémentaire aux communes touristiques et les communes littorales ;

. l'assujettissement de toutes les personnes séjournant dans la commune mais non domiciliées dans celle-ci et non

passibles de la taxe d'habitation, ce qui exclut les propriétaires de résidence secondaire ; les personnes séjournant à titre gratuit sont, en revanche, en principe assujetties ;

. la perception, par le logeur, de la taxe, en fonction d'un barème allant de un à cinq francs par jour et par personne.

La taxe de séjour a été instaurée par 381 communes, qui ont perçu à ce titre 120 millions de francs en 1984. Pour 23 communes, le montant de la taxe a représenté plus de 1 million de francs. Son produit doit être affecté à des travaux permettant le développement touristique.

Il apparaît actuellement que les modalités de recouvrement de la taxe sont coûteuses et sources de difficultés : pour les hôteliers, mais surtout pour les loueurs d'appartements ou de maisons privées et, "a fortiori", pour la perception de la taxe due par les occupants à titre gratuit.

- La dotation supplémentaire des communes touristiques ou thermales est la seconde des ressources spécifiques de celles-ci ; son régime étant modifié par l'article 19 du projet de loi, votre rapporteur procèdera à une étude détaillée de cette dotation.

## II - LA DOTATION SUPPLEMENTAIRE AUX COMMUNES TOURISTIQUES

### A. EVOLUTION DE LA DOTATION

1) Le principe du versement aux communes touristiques d'un concours particulier a été introduit en 1966. Il s'agissait alors de compenser les pertes de recettes que ces communes auraient subi du fait de la suppression de la taxe locale sur le chiffre d'affaires, qui représentait pour elles un volume particulièrement important de ressources.

La loi du 3 janvier 1979, créant la dotation globale de fonctionnement, a reconduit le principe de tels versements, tout en modifiant leur finalité : il s'agit désormais de tenir compte des charges exceptionnelles que connaissent ces communes, en raison de l'accueil de populations saisonnières.



Pour bénéficier d'attributions au titre de la dotation supplémentaire, les communes doivent, dans le cadre de la loi de 1979, justifier à la fois d'une **capacité d'accueil minimale** et d'un **rapport minimal entre cette capacité d'accueil et leur population permanente**; ce rapport est décroissant selon la taille de la commune. Ces critères sont précisés par le décret n° 83.169 du 8 juillet 1983.

S'agissant de la répartition de cette dotation supplémentaire, le dispositif retenu vise à allouer les ressources aux communes en fonction de leur **capacité à couvrir les charges exceptionnelles qu'elles supportent par leurs propres ressources**; les charges étant surtout imputables à la population saisonnière et les ressources à la population permanente, le mécanisme de répartition avantage les communes à forte population saisonnière et à faible population permanente. C'est pourquoi le décret de 1983 prévoit la répartition de **70 % de la dotation en fonction du rapport entre la capacité d'accueil et la population permanente**.

**2) Une dotation particulière aux communes connaissant une forte fréquentation touristique journalière** et ayant moins de 2.000 habitants a en outre été instaurée par la loi du 29 décembre 1983.

Le financement de cette dotation est assuré par un prélèvement sur les ressources affectées à la dotation supplémentaire. Sa finalité est d'apporter une aide aux communes n'ayant pas une capacité d'accueil suffisante pour bénéficier de la dotation supplémentaire, mais connaissant des charges liées à la fréquentation touristique journalière.

Cette fréquentation est évaluée en fonction du nombre d'emplacements disponibles de stationnement pour les véhicules dans la commune.

Le montant de la dotation particulière s'élève à 23 millions de francs en 1987; le Gouvernement semble envisager d'étendre son bénéfice, par amendement au présent projet de loi d'amélioration de la décentralisation, aux communes de plus de 2.000 habitants non éligibles à la dotation supplémentaire mais ayant, du fait de la présence sur leur sol d'un ou plusieurs monuments classés, une forte fréquentation touristique journalière.

## **B. DIFFICULTES ACTUELLEMENT POSEES PAR LA DOTATION SUPPLEMENTAIRE AUX COMMUNES TOURISTIQUES**

1) ~~La loi du 29 novembre 1985~~, relative à la dotation globale de fonctionnement, a reconduit le principe de la dotation supplémentaire aux communes touristiques.

Elle a également prévu :

- l'inscription sur la liste des communes touristiques selon des critères fixés par décret, en fonction de la capacité d'accueil existante ou en voie de création ;

- la répartition de la dotation, en fonction de quatre critères :

. l'importance de la capacité d'accueil pondérée existante, ou en voie de création,

. le surcroît de charges supporté par les communes touristiques par rapport aux communes appartenant à la même strate de population,

. le produit de la taxe de séjour,

. l'insuffisance relative de potentiel fiscal.

La mise en oeuvre immédiate de ces nouvelles modalités de répartition aurait entraîné des bouleversements considérables ; en effet :

- le décret de 1983 prévoit une garantie d'inscription sur la liste des communes bénéficiaires pendant trois ans ; de ce fait, de nombreuses communes ne remplissant plus les critères d'éligibilité bénéficient actuellement de la dotation et risquent une perte de ressources importantes avec l'entrée en vigueur du nouveau régime ;

- les nouvelles modalités de répartition prévues par la loi entraîneront, quoi qu'il en soit, d'importants transferts de ressources.

C'est pourquoi une mesure transitoire a été adoptée pour l'exercice 1986, reconduisant la répartition de l'exercice 1985, avec application du taux de progression minimum de la D.G.F., soit 2,57 %.

**Un projet de décret d'application de la loi du 29 novembre 1985 a toutefois été élaboré : ce projet de décret pourrait entraîner, effectivement, d'importants transferts. Pour éviter des évolutions trop brutales de ressources, le Gouvernement a donc été conduit à proposer au Parlement, dans le cadre du présent projet de loi d'amélioration de la décentralisation, divers mécanismes de "lissage" des attributions de dotations supplémentaires.**

Votre rapport analysera ci-dessous ces mécanismes (cf. commentaire de l'article 19), qui n'appellent pas d'observations particulières.

Le projet de décret, en revanche, suscite quelque inquiétude.

## **2) Les projets relatifs à la répartition de la dotation supplémentaire**

Un projet de décret modifierait tant les critères d'admission sur la liste des communes touristiques ou thermales éligibles à la dotation que les modalités de répartition de celle-ci.

- **L'inscription sur la liste serait, semble-t-il, plus aisée (sauf pour les communes de moins de 500 habitants) ; le projet de décret abandonne, en effet, la référence aux strates démographiques qui, dans le cadre du décret de 1983, suppose une capacité d'accueil plus importante par rapport à la population permanente au fur et à mesure que la taille de la commune augmente.**

- **La répartition de la dotation se ferait selon de nouveaux critères :**

- **la capacité d'accueil n'interviendrait plus que pour la répartition de 50 % de la dotation et non plus 70 %. Surtout, la capacité d'accueil ne serait plus rapportée à la population permanente comme dans le cadre du décret de 1983, ce qui**

désavantagera fortement les communes à forte capacité d'accueil, mais à faible population permanente ;

- le rapport entre la charge nette par habitant et la charge nette de l'ensemble des communes du même groupe démographique (c'est-à-dire l'importance du surcroît de charge par habitant de la commune touristique) serait pris en compte pour la répartition de 30 % de la dotation, au lieu de 10 % ;

- le reste de la dotation serait réparti à raison du produit de la taxe de séjour perçu par les communes et de l'insuffisance de potentiel fiscal.

D'importants transferts pourraient, semble-t-il, survenir ; or, la dotation supplémentaire constitue une ressource substantielle pour les communes touristiques..

### 3) L'évolution du montant de la dotation

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Montant de la dotation (en millions de francs) .....	676	759	780	797	818	859
Taux de croissance .....	+ 14,39 %	+ 15,70 %	+ 12,25	+ 2,78 %	+ 2,25 %	+ 2,57 %
Nombre de bénéficiaires .....	1,150	1.194	1.214	1.237	1.237	
Montant moyen de la dotation (en francs) .....	588.182	685.896	642.817	645.093	661.673	

L'importance des ressources procurées aux communes touristiques, indiquée par le tableau ci-dessus, justifie une particulière prudence quant à l'adoption de nouvelles modalités de répartition.

Elle légitime également les divers mécanismes de "lissage" proposés par l'article 19 du projet de loi.

## Article 19

### **Modification du régime de la dotation supplémentaire des communes touristiques ou thermales**

#### **I - Commentaire**

• Cet article instaure divers mécanismes tendant à éviter des évolutions trop brutales des attributions perçues par la commune au titre de la dotation supplémentaire.

Ce dispositif de "lissage" semble d'autant plus opportun que l'entrée en vigueur sur ce point de la loi du 29 novembre 1985 est susceptible de se traduire par d'importants transferts dans les attributions de chaque commune (cf ci-dessus, présentation générale).

• **Quatre mécanismes de "lissage"** sont proposés:

- la dotation perçue chaque année ne pourra être inférieure à 80 % de la dotation perçue l'année précédente;

- la dotation perçue chaque année ne pourra pas non plus augmenter de plus du double du taux de progression global des crédits de la dotation supplémentaire des communes touristiques soit, si cette règle avait été appliquée en 1987, une progression maximale des attributions égale, pour chaque commune, à  $(4,95 \% \times 2) = 9,9 \%$ ;

- les communes qui perçoivent pour la première fois la dotation ne pourront recevoir cette année-là que 50 % de leur attribution théorique;

- les communes qui cessent d'être éligibles à la dotation perdront progressivement le bénéfice de celle-ci pendant une durée de cinq années, le montant de l'attribution étant chaque année diminué de vingt points.

• L'article 19 prévoit, par ailleurs, la **reconduction à l'identique en 1987** de la répartition en 1986 de la dotation; les attributions de chaque commune seront simplement actualisées du taux de progression de la dotation supplémentaire dans son ensemble, soit + 4,95 %.

## **II - Décision de la Commission**

Votre Commission des Finances vous recommande l'adoption de l'article 19.

Article additionnel après l'article 19

**Abrogation de l'article 49 de la loi n° 84.594 du 12 juillet 1984**

Après l'article 19, votre Commission des Finances vous propose un **article additionnel** tendant à l'**abrogation de l'article 49 de la loi n° 84.594 du 12 juillet 1984** relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84.53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

L'article 49 de cette loi interdit aux régions et aux départements d'engager des fonctionnaires qui ont, dans leur ressort territorial, exercé au cours des deux années qui précèdent, les fonctions de :

- commissaire de la République,
- directeur du cabinet du commissaire de la République,
- secrétaire général de Préfecture,
- commissaire de la République adjoint,
- secrétaire en chef de sous-préfecture.

Il limite, par ailleurs, les possibilités des collectivités locales désireuses d'engager une personne exerçant la responsabilité de chef d'un service de l'Etat assurant des compétences transférées au département ou à la région.

Or, il est à l'expérience apparu que ces limites et interdictions privaient les collectivités locales du recours à des hommes ayant acquis, "sur le terrain", la compétence et l'expérience nécessaire à leur gestion. L'abrogation de l'article 49 de la loi du 12 juillet 1984 constituerait donc une utile mesure d'assouplissement.

**Texte de l'article additionnel**

Après l'article 19, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 49 de la loi n° 84.594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84.53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale est abrogé.



**A N N E X E**

**Audition de M. le Ministre délégué,**

**chargé des collectivités locales**

**et examen par la Commission de l'article 14 du projet de loi**

-----

Réunie le 15 octobre 1987, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'audition de M. Yves Galland, Ministre délégué auprès du ministre de l'Intérieur, chargé des collectivités locales, sur l'article 14 du projet de loi d'amélioration de la décentralisation, qui donne compétence aux comptables supérieurs du trésor pour l'apurement, sous le contrôle des chambres régionales des comptes, des comptes des communes de moins de 2 000 habitants.

Le ministre a indiqué que cet article procédait du souci d'éviter des contrôles tâtilons et débouchant parfois sur des appréciations d'opportunité de la gestion des petites communes.

L'article 14 ne constitue en rien un retour à la situation antérieure à 1982, puisque les trésoriers-payeurs généraux ne seront pas soumis au contrôle des préfets pour l'apurement des comptes.

Les chambres régionales des comptes conserveront, par ailleurs, un droit d'évocation et de réformation, qui permettra la sauvegarde de l'égalité des communes devant la loi.

Le ministre a ensuite évoqué les modifications au texte primitif que le Gouvernement était prêt à accepter ; il a, à cet égard, mentionné un éventuel amendement limitant la compétence des trésoriers-payeurs généraux à la décharge du comptable, la chambre étant seule à même de le mettre en débet. Le Gouvernement serait également favorable à des améliorations de la procédure suivie en matière de contrôle de gestion, dont le principe devra toutefois être conservé.

Il a enfin indiqué que l'article 14 n'instaurait pas l'instauration de deux contrôles de nature différentes ; il implique simplement deux modalités d'un même contrôle.

A l'issue de l'intervention du ministre, M. Geoffroy de Montalembert s'est interrogé sur les différences entre le texte du Gouvernement et la situation antérieure à 1982 et sur les motifs du changement proposé.

En réponse, M. Yves Galland a souligné que le texte du Gouvernement ne visait en rien à rétablir la situation antérieure à 1982 : le contrôle ne changera pas de nature mais le trésorier-payeur général constituera un premier échelon de celui-ci pour les communes de moins de 2 000 habitants, qui ne sont pas à même de faire face à des contrôles tâtilons.

M. Jean-François Pintat s'est félicité du texte proposé par le Gouvernement et des modifications qu'il est prêt à y apporter. Il a souhaité l'insertion dans le rapport public de la Cour des Comptes d'observations sur la pratique des chambres régionales des comptes.

M. Josy Moinet a relevé que la notion d'emploi régulier des fonds, qu'il est question de substituer à celle de bon emploi, était contradictoire avec l'existence d'un contrôle de gestion.

M. Jacques Descours Desacres a souhaité que l'apurement des comptes, par les trésoriers-payeurs généraux, doive s'effectuer dans un délai fixé par un texte.

M. René Ballayer, après avoir indiqué qu'il n'était pas favorable à la division des communes en catégories, a relevé que le dispositif du Gouvernement devrait satisfaire les maires des communes de moins de 2 000 habitants.

M. René Régnault, s'est interrogé sur les motifs de la réforme proposée qui constitue un facteur de complexité, tant par rapport à la situation actuelle, que par rapport à celle d'avant 1982.

M. Gérard Delfau a relevé que le texte du Gouvernement constituait un dispositif de centralisation.

M. Emmanuel Hamel a demandé quelle était la nature exacte des modifications proposées pour exclure le contrôle d'opportunité.

En réponse aux intervenants, le ministre a indiqué être prêt à accepter le principe de l'insertion d'observations sur l'activité des chambres dans le rapport public de la Cour des comptes.

Il a souligné que l'évolution de la formulation adoptée en matière de contrôle de gestion avait pour objet de maintenir celui-ci, sans dévier vers l'appréciation de l'opportunité des décisions prises.

Il a rappelé que la tâche des trésoriers-payeurs généraux seraient, par rapport à la situation antérieure à 1982, allégée considérablement, puisque les chambres gardent compétence pour 82 % des dépenses des collectivités locales ; dans ces conditions, l'apurement pourrait être fait rapidement, sans qu'il soit besoin de l'enfermer dans un délai rigide.

Il a souligné que le trésorier-payeur général, dans son rôle d'apurement administratif, ne dépendrait que des chambres régionales des comptes, que la réforme proposée répondait à une inquiétude profonde des maires des petites communes et ne remettait en rien en cause la compétence des chambres régionales des comptes.

**La commission a ensuite procédé à l'examen définitif de l'article 14 du projet de loi d'amélioration de la décentralisation (Sénat n°351, 1986-1987), précédemment réservé.**

Elle a, après observations de MM. Christian Poncelet, président, Josy Moinet, Jacques Descours Desacres, adopté l'article 14 du projet de loi, sous réserve d'un amendement prévoyant une procédure contradictoire en matière de contrôle de gestion des collectivités locales et l'insertion, au rapport public de la Cour des Comptes, d'observations sur l'activité des chambres régionales des comptes.