

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992-1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 juin 1993.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

modifiant l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances et accordant aux communes de moins de 5 000 habitants la possibilité de constituer un plan d'épargne d'investissement communal.

PRÉSENTÉE

Par MM. François GERBAUD, Michel ALLONCLE, Louis ALTHAPÉ, Jean BERNARD, Jacques BÉRARD, Roger BESSE, Paul BLANC, Mme Paulette BRISEPIERRE, MM. Auguste CAZALET, Gérard CÉSAR, Jean CHAMANT, Jacques CHAUMONT, Charles de CUTTOLI, Désiré DEBAVELAERE, Luc DEJOIE, Charles DESCOURS, Alain DUFAUT, Roger FOSSÉ, Alain GÉRARD, Charles GINÉSY, Daniel GOULET, Adrien GOUTEYRON, Georges GRUILLOT, Emmanuel HAMEL, Jean-Paul HAMMANN, Roger HUSSON, André JOURDAIN, Gérard LARCHER, Marc LAURIOL, Dominique LECLERC, Jean-François LE GRAND, Paul MASSON, Jacques de MENOUE, Paul MOREAU, Joseph OSTERMANN, Jacques OUDIN, Alain PLUCHET, Jean-Jacques ROBERT, Mme Nelly RODI, MM. Josselin de ROHAN, Roger RIGAUDIÈRE, Michel RUFIN, Maurice SCHUMANN, Louis SOUVET, Martial TAUGOURDEAU, Serge VINÇON,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'article 15 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances dispose dans son dernier alinéa que les collectivités de la République et les établissements publics sont tenus de déposer au Trésor toutes leurs disponibilités. Ce principe dont se fait l'écho cette disposition trouve son origine dans un décret du 25 février 1811.

On peut s'étonner que les lois de décentralisation, qui ont eu pour objectif de renforcer l'autonomie des collectivités locales, n'aient à aucun moment bousculé cet héritage du centralisme impérial.

A ce principe, le droit en vigueur permet deux exceptions. D'une part, les collectivités locales ont la possibilité de placer en valeurs d'Etat ou en valeurs mobilières les excédents de recettes non absorbés par les dépenses de l'exercice en cours dans la mesure où les fonds proviennent de libéralités. Elles peuvent, d'autre part, placer les fonds issus d'emprunts en vue de l'exécution d'investissements mais dont l'emploi a été différé pour une raison échappant à la collectivité emprunteuse.

Une réforme d'ensemble visant à ouvrir la possibilité à toutes les collectivités territoriales de placer leurs fonds sur le marché financier s'inscrit-elle aujourd'hui comme opportune ?

On ne peut en effet ignorer les contraintes de l'environnement extérieur et notamment les problèmes de trésorerie auxquels est confronté l'Etat. Il faut cependant rappeler que dans l'historique de la décentralisation le Gouvernement de l'époque a préféré instituer un système de compensation (dotation globale de décentralisation) plutôt que de doter les collectivités locales de ressources propres. Par ce choix, il a fait de l'Etat un débiteur vis-à-vis de ces mêmes collectivités. Nul argument ne saurait être tiré du fait de l'avance réalisée par le versement des un douzième aux collectivités. Ces derniers n'exigent aucune contrepartie car ils résultent d'un engagement de l'Etat que le législateur a approuvé.

Conscient de ces problèmes, et soucieux de répondre à de réels impératifs, il nous apparaît nécessaire d'offrir aux communes la possibilité de s'adresser aux marchés financiers pour le placement de leurs fonds.

Toutefois, il convient d'établir une hiérarchie dans les priorités, dont le facteur discriminant nous apparaît être la taille des communes.

Les lois de décentralisation ont eu pour conséquence d'accentuer les disparités entre les grandes et les petites communes. Les premières ont su intégrer les nouvelles techniques de management public, les secondes, faute de moyens, n'ont pas su les mettre en application.

On constate en effet que les grandes collectivités disposent de faibles excédents de clôture budgétaires, preuve de la bonne gestion et notamment témoin de la bonne maîtrise de la trésorerie.

Dès lors, une réforme visant à ouvrir la possibilité aux grandes collectivités de placer leurs fonds ne paraît pas prioritaire dans la mesure où celles-ci gèrent déjà leur budget en base zéro.

Par ailleurs, on note souvent que les budgets des petites communes disposent de forts excédents en fin d'exécution budgétaire.

La raison principale de ce constat est que beaucoup d'entre elles aujourd'hui ont le souci de financer des équipements structurants, condition essentielle de leur survie et de la maîtrise de leur aménagement du territoire.

Souvent, ces investissements sont lourds et elles hésitent à ne recourir qu'à l'emprunt pour le financement de tels projets, aussi retardent-elles ces opérations afin de dégager un autofinancement important. Ce dernier se constitue par le report d'année en année d'excédents de clôture.

Il convient de remarquer que la commune se comporte comme un simple particulier lorsque celui-ci a programmé un investissement.

Mais, à la différence de ce dernier, la commune ne voit pas son capital rémunéré à un taux du marché et ne dispose pas plus d'un volume d'emprunt à un taux avantageux sauf rare exception.

Les communes voient leurs fonds déposés au Trésor sans aucune rémunération et constatent ainsi l'usure arithmétique de leur capital par l'inflation.

Convaincu que le système actuel n'est favorable à aucune collectivité territoriale mais pénalise encore plus l'effort d'équipements notamment des petites communes, il convient d'organiser un système analogue au plan épargne-logement des particuliers.

Les modalités du plan d'épargne d'investissement communal sont les suivantes :

1° les communes concernées sont celles dont la population est inférieure à 5 000 habitants ;

2° les communes pourront placer en plan épargne d'investissement jusqu'à 50 % de leur autofinancement net.

Calcul de l'autofinancement net.

Recettes réelles de fonctionnement moins les dépenses réelles de fonctionnement, moins l'amortissement de la dette.

3° le plan d'épargne d'investissement communal dans sa durée ne peut excéder cinq ans ;

4° si la commune au bout de ces cinq ans ne solde pas son plan épargne pour la réalisation de travaux d'équipements, les fonds sont transférés au Trésor et celle-ci perd le droit pendant trois ans de constituer un plan épargne d'investissement communal. Ces derniers seront soumis au régime existant.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article premier.

Sont ajoutées, après la première phrase du dernier alinéa de l'article 15 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959, les dispositions suivantes :

« Les communes de moins de 5 000 habitants ont la possibilité de ne pas déposer une partie de leurs fonds au Trésor dans la mesure où ces communes constituent des plans d'épargne d'investissement communal. L'abondement de ces derniers ne peut pas excéder 50 % de leur autofinancement net annuel. Ces plans d'épargne ne peuvent

pas excéder une durée de cinq ans. Si la commune, au bout de ces cinq ans, ne solde pas son plan d'épargne pour la réalisation de travaux d'équipements, les fonds sont transférés au Trésor et la commune perd le droit, pendant trois ans, de constituer un plan d'épargne d'investissement communal. »

Art. 2.

La présente loi entrera en vigueur à compter du 1^{er} janvier 1994. Le Gouvernement déposera un rapport annexé au projet de loi de finances relatif aux modalités techniques de la mise en œuvre des dispositions de l'article premier de cette présente loi.

Art. 3.

Les pertes de recettes éventuellement entraînées par l'application des dispositions de l'article premier sont compensées par la majoration à due concurrence des droits de consommation sur les alcools importés des pays non membres de la Communauté économique européenne.